José María Maravall

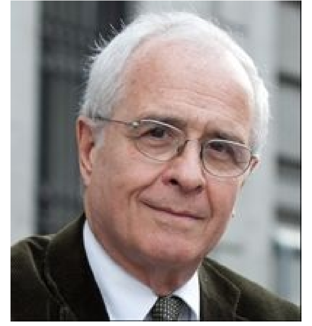
Las promesas políticas



Galaxia Gutenberg

Círculo de Lectores

Acceso abierto



José María Maravall ha sido catedrático de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid y director del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March). Es miembro de la British Academy, de la American Academy of Arts and Sciences, y *Honorary Fellow* del St. Antony's College (Oxford). Ha obtenido el Premio Nacional de Sociología y Ciencia Política. Doctor por las universidades de Oxford y Madrid, ha enseñado como profesor visitante en las universidades de Nueva York (NYU), Columbia, Harvard, así como en el Instituto Universitario Europeo (Florencia).

Ha compaginado a lo largo del tiempo su vida intelectual con el compromiso político, habiendo sido ministro de Educación y Ciencia en el gobierno socialista de 1982 a 1988. Sus trabajos han tratado sobre todo la política comparada y la teoría empírica de la democracia.

Edición de María Cifuentes

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 1.º 1.ª A
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Edición en formato digital: noviembre 2014

Conversión a formato digital: Maria Garcia
Depósito legal: B. 16404-2014
ISBN: 978-84-16252-05-3

Yet, Freedom! yet thy banner, torn, but flying,
Streams like the thunderstorm against the wind.

Byron

Para Mateo, Nico, Rebi y Sebi

Introducción

He escrito este libro para discutir promesas de la democracia: la *representación* de los intereses de los ciudadanos, la *elección entre alternativas* políticas genuinamente distintas, la *igualdad* en las condiciones materiales de vida de las personas. He querido compendiar reflexiones de años acerca de esas promesas que la democracia ha representado para muchos ciudadanos a lo largo de los tiempos y en innumerables lugares. He querido replanteármelas bajo una perspectiva que atendiera seriamente a muchas críticas profundas, que examinara también de manera muy cuidadosa evidencia empírica comparada.

Sorprende que, tras una historia tan prolongada, podamos todavía desconocer tantas cuestiones. Pero téngase en cuenta que una cosa es lo que podamos decir acerca de la *teoría de la democracia* y otra cosa saber cómo operan *las democracias realmente existentes.* Piénsese también en los cambios habidos en pocas décadas. En 1970, cuando Robert Dahl escribió *Polyarchy,* a mi juicio el libro fundamental sobre la democracia escrito en la segunda mitad del siglo xx, un 29,4 por ciento de los regímenes que existían en el mundo eran democracias (40 de un total de 136). Ciudadanos

de muchos países soñaban con la libertad y los derechos humanos y se resistían a las dictaduras. Posteriormente las democracias se extendieron –en el sur de Europa, en América Latina, en la antigua URSS y los países comunistas del centro y el este de Europa. En 1980, alcanzaban un 31,9 por ciento del total de regímenes (51 de 160). Y a partir de entonces proliferaron a lo largo de dos turbulentas décadas. En 1990 llegaban ya al 44,5 por ciento (73 de 164) y en el año 2000 suponían un 57,4 por ciento del total (109 de 190) (me baso en los datos de Przeworski *et al.* 2000, actualizados en 2003 para 7.500 observaciones de países/años). Donde sobrevivieron las dictaduras, pese al silencio colectivo y al miedo, se siguió soñando con las promesas de la democracia, con la libertad, el autogobierno y la igualdad.

Pero sabemos asimismo que la experiencia de la democracia ha originado persistentes descalificaciones. Conocemos, por ejemplo, las críticas que surgieron desde el marxismo acerca del «cretinismo parlamentario» (Marx [1852] 1967: cap. 5) y acerca de la democracia como la «mejor envoltura» *(sic)* para el capitalismo según Lenin ([1917] 1961: 5). También las críticas a las promesas incumplidas de la teoría democrática formuladas por las «teorías elitistas» de Mosca ([1884] 1982), Pareto ([1920] 1984) o Michels ([1911] 1962) hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Hasta hoy día esas críticas han sido recurrentes y, en ocasiones, intensas. Ello ha sucedido en democracias establecidas como Francia, Italia, Alemania, Estados Unidos o España, y también en democracias más recientes –como Brasil, Argentina, Chile, Hungría, Polonia o Bulgaria. Tras dejar atrás un largo tiempo de cruel dictadura, en 2003 un

57,4 por ciento de los chilenos aceptaba que «no le importaría que un gobierno no democrático llegase al poder, si pudiera resolver los problemas» (Latinobarómetro de octubre de 2003). Tras décadas de régimen comunista y de asociar Europa a la democracia, en 2008 tan sólo un 16,7 por ciento de los polacos situaban la democracia entre sus tres valores principales y un 37,4 por ciento la relacionaban con la Unión Europea (*Eurobarómetro* de marzo-mayo de 2008). A la vez, las reivindicaciones de los «indignados» o de «Occupy Wall Street» resuenan todavía –última expresión de una protesta latente que emerge de repente con considerable intensidad política.

Pero, al mismo tiempo, las esperanzas en las promesas de la democracia poseen un arraigo aparentemente indestructible. Este libro trata de esa contraposición entre promesas y críticas. Entiendo que el compromiso democrático es tanto más profundo cuanto más seriamente se tomen las críticas; es decir, cuanto menos tenga que ver con la política del avestruz. Eso es lo que intento hacer en este libro, analizar las *democracias realmente existentes* –por lo demás, los únicos regímenes abiertos a la crítica profunda. Voy a utilizar argumentos teóricos y una abundante información empírica de carácter comparado.

La evidencia deriva de varias fuentes de datos. La principal es la que elaboré a lo largo de mucho tiempo con 1.121 observaciones de países/años entre 1945 y 2006 –sesenta años de política democrática. Los países son las siguientes democracias parlamentarias: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino

Unido y Suecia. Para todas esas observaciones de países/años he recopilado 80 variables, de carácter tanto político como socio-económico[1].

Otra fuente de datos importante ha sido el *Manifesto Project.* De esta base de datos he recogido y analizado el contenido de los programas electorales de los partidos de izquierda o de derecha que gobernaron en los 21 países desde 1945 hasta 2006. *El Manifesto Project* ha suscitado un amplio debate[2]. En todo caso, no disponemos de ninguna otra base de datos equivalente que se remonte hasta 1945; no parece tampoco que otras evaluaciones de las posiciones ideológicas de los partidos durante períodos más cortos presenten una mayor precisión y fiabilidad.

Una tercera fuente de datos ha estado constituida por 312 *Eurobarómetros* realizados entre 1974 y 2004. Incluyen 15 países europeos: Alemania (de 1974 a 2001), Austria (de 1995 a 2001), Bélgica (de 1974 a 2004), Dinamarca (de 1974 a 2001), España (de 1985 a 2004), Finlandia (de 1993 a 2001), Francia (de 1974 a 2001), Grecia (de 1980 a 2000), Holanda (de 1974 a 2001), Irlanda (de 1974 a 2001), Italia (de 1974 a 2001), Luxemburgo (de 1974 a 2004), Portugal (de 1985 a 2004), Reino Unido (de 1974 a 2004) y Suecia (de 1995 a 2001). A estas 312 encuestas deben añadirse los *Eurobarómetros* de marzo a mayo de 2008, de junio y julio de 2009, de agosto y septiembre también de 2009 y de diciembre de 2011.

Otra fuente de datos adicional ha sido el *Latinobarómetro* de 2003, que abarcó 17 países. Éstos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

He analizado también las encuestas del *Centro de Investigaciones Sociológicas* n.º 1.237 de 1980, n.º 2.353 de 2010 y n.º 2.853 también de 2010. Y finalmente, las encuestas norteamericanas de *CBS/New York Times* de octubre y de diciembre de 2004.

Respecto de estas bases de datos, llevé a cabo los análisis estadísticos que muestro –los resultados son, por tanto, originales. Otros datos estadísticos que figuran en el texto fueron tomados de trabajos ya elaborados –por ejemplo, del *Pew Research Poll* de agosto de 2010, del *Luxembourg Income Study*, o de *Économie Europeénne*. Aquí no realicé ningún análisis estadístico propio.

Quiero completar esta introducción con unos comentarios sobre la relación que puede existir entre, por una parte, la investigación acerca de la política y, por otra parte, la implicación política personal –voy a defender cómo pueden enriquecerse mutuamente. Es cierto, como han señalado Przeworski y Sánchez-Cuenca (2012), que problemas de la democracia y de la socialdemocracia han orientado mi investigación desde siempre. Y, como también indican, han representado para mí no sólo un interés académico, sino también una actividad política personal.

Quiero aquí aclarar un poco esta experiencia personal. Desde los 20 años estuve activo en la política universitaria, como dirigente de la Federación Universitaria Democrática Española (FUDE) y del Frente de Liberación Popular (FLP), dos organizaciones izquierdistas clandestinas bajo el franquismo. Fui expulsado de la universidad como estudiante en 1964 y volví a ser expulsado como joven profesor al declararse el Estado de Excepción de 1969 porque seguía estando muy activo en la política democrática. Y ante las difíciles

condiciones políticas y académicas de ese momento, tan suavizadas, edulcoradas y desfiguradas posteriormente por los apologistas del franquismo, me fui a realizar un segundo doctorado en Oxford con becas del British Council y de la OCDE –no con una beca española. Tras este doctorado estuve enseñando en Gran Bretaña hasta septiembre de 1978.

Éstos fueron los antecedentes, el origen de muchas cosas. De amistades prolongadas y profundas, tanto académicas como políticas. De una radical revolución intelectual provocada por Oxford. De publicaciones centradas en la política, no ya en relaciones laborales y en estratificación social como con anterioridad. Del comienzo de un compromiso, no ya con la democracia y la izquierda sino más específicamente con organizaciones socialdemócratas –primero con el Partido Laborista Británico, después con el Partido Socialista Obrero Español que Felipe González estaba renovando de arriba abajo. En aquellos años, la experiencia del desastre de la izquierda francesa tras mayo de 1968 tuvo una influencia política muy grande; pero el mayor impacto político fue la destrucción de la democracia en Chile en septiembre de 1973. Lo fue para gran parte de la izquierda europea –un ejemplo muy vívido fueron los tres artículos que Enrico Berlinguer escribió para *Rinascità* el 28 de septiembre, el 5 y el 9 de octubre de 1973 («Riflessioni sull'Italia», «Dopo il fatti del Cile» y «Dopo il golpe del Cile»). La cuestión era cómo asegurar la democracia a la vez que se llevaban a cabo reformas socialdemócratas importantes –una tarea política complicada en aquellos tiempos. Tras volver a España y empezar a enseñar como catedrático de Sociología Política en la Universidad Complutense de Madrid, fui elegido en 1979 miembro de la

Comisión Ejecutiva Federal del PSOE –sin querer volver a presentarme 15 años después, en el congreso federal de 1994. Fui ministro de Educación y Ciencia en el gobierno socialista de 1982 a 1988 –no acepté regresar al gobierno en 1991 ni en 1993, una vez vuelto a la enseñanza. Durante décadas, compartir la vida política y la amistad con Felipe González, Joaquín Almunia, Javier Solana y Alfredo Pérez Rubalcaba fue una experiencia excepcional.

Esos años abarcaron el período turbulento y peligroso de la transición, la experiencia política de la oposición y del gobierno, así como el primer programa de reformas socialdemócratas en España. Fueron años de debate constante, de descubrimientos de personas y lugares. De defensa de un radicalismo democrático, de una socialdemocracia genuina –opuesta a una retórica frívola. Olof Palme, Willy Brandt, Bruno Kreisky, Anthony Crosland, Michel Rocard, o Felipe González son ejemplos de lo que quiero decir. Siempre he pensado que un reformismo sin reformas constituye un fraude político –lo mismo que palabras desconectadas de ideas, que los polos opuestos de la «claudicación conformista» y de la fe en que la «voluntad política» lo puede todo.

Esa vinculación de la experiencia directa y de la reflexión no tiene, por lo demás, nada de excepcional –Harold Laski o Fernando de los Ríos han sido para mí ejemplos de enorme estatura en la socialdemocracia. Alguien podría también interpretar esa vinculación como una modalidad de «observación participante» –al fin y al cabo, el sociólogo William Whyte fue un miembro de la «banda de la calle Norton» en Chicago durante bastante tiempo a finales de los años treinta, antes de escribir *Street Corner Society.* Y otros

entenderla tal vez como una expresión psicopatológica de doble personalidad, como en el caso del doctor Henry Jeckyll y el señor Edward Hyde en la novela de Robert Louis Stevenson.

En todo caso, quiero señalar que de esa implicación política han nacido muchas preguntas e intuiciones en mi trabajo. Escribió Weber ([1919] 1959: 63, 80-81) que «es necesario que algo venga a la mente [...] Esta inspiración no puede forzarse [...] Resulta en general imposible poner en práctica una asepsia personal [...]sólo cabe exigir probidad intelectual». En la misma línea, Neurath (1944: 43) advirtió que «uno no debe olvidar nunca que no existe una posición «neutral» desde la que podamos juzgar. Más aún, la simpatía y la antipatía son con frecuencia buenos maestros; las personas pueden seleccionar ciertos problemas y acumular argumentos científicamente válidos». Debe resultar obvio, a estas alturas, que una investigación puede estar influida por valores, siempre que éstos no sesguen criterios científicos de consistencia lógica y validez empírica.

Desearía que, al leer las páginas que siguen, se partiera de una posición escéptica. No busco ninguna simpatía de entrada: espero que se atienda tan sólo a la coherencia de los argumentos que presento acerca de esas promesas políticas y acerca de las críticas que se han formulado contra ellas. Y espero también que se preste atención a la solidez de la evidencia empírica en que sustento esos argumentos. Por ello, he querido que mi exposición fuera muy directa; evitar, hasta el extremo, la retórica; prescindir de adornos inútiles. Entiendo que ello ayuda a precisar las ideas −y permite también rechazarlas con mayor facilidad. Asumo por tanto el conocido aforismo de Eugenio d’Ors (1941: 124): «Entre

dos explicaciones, elige la más clara [...] Entre dos expresiones, la más breve». Entiendo que la claridad y la calidad de los argumentos deben ir juntas. Un trabajo debe maximizar las oportunidades de ser desechado, no protegerse con opacidad para dificultar la crítica. Prescindir de la retórica permite, de paso, utilizar menos papel, necesitar menos madera, talar menos árboles, preservar el medio ambiente. Reduce la polución intelectual y respeta la ecología.

El libro recoge argumentos de un trabajo mío, «Elections and the Challenge of More Democracy», que formó parte de un proyecto desarrollado entre Nueva York y Moscú entre 2009 y 2012, recogido en un volumen colectivo –*Democracy in a Russian Mirror*[3]. También otros procedentes de un artículo, «Accountability in Coalition Governments», que publiqué en el *Annual Review of Political Science* (13, 2010).

A la hora de recapitular mis deudas, en el terreno académico quiero señalar que la principal, desde hace mucho tiempo, es con Adam Przeworski: su calidad intelectual y su competencia profesional no tienen límites. A lo largo de los últimos 20 años he trabajado con un grupo excepcional de jóvenes investigadores sociales –me resulta difícil expresar cuánto les debo. En particular, agradezco a Belén Barreiro, Sonia Alonso, Rubén Ruiz-Rufino y Francisco Herreros sus observaciones sobre este libro. En este tiempo he aprendido mucho de la participación en proyectos comunes con Steven Holmes, John Ferejohn, Margaret Levi, Carles Boix, Gøsta Esping-Andersen y Susan Stokes.

Quiero expresar mi agradecimiento a Magdalena Nebreda por su ayuda con la confección del texto. También a Paz

Fernández, que me ha proporcionado un apoyo permanente en la búsqueda bibliográfica y documental. En Galaxia Gutenberg María Cifuentes ha sido fundamental en la publicación del libro y, como siempre, una excepcional editora.

Más allá de todo, mi deuda fundamental es con Chus. Así ha sido siempre, desde que escribí mi primer libro 46 años atrás. Un largo camino juntos, en muy diferentes lugares y atravesando experiencias de todo tipo. Simplemente no hay palabras: con ella todo ha merecido la pena. Detrás de la dedicatoria del libro está ella –una dedicatoria a cuatro personas que nos cambiaron la vida.

No sé si es posible que, al final de todo, uno sepa claramente en qué medida el resultado de un libro refleja la intención inicial al escribirlo. Pero en esta introducción he querido subrayar esa intención: abordar de forma sintética y directa preguntas intrigantes que me han suscitado permanentemente la democracia y la socialdemocracia. Y reflexionar sobre las esperanzas y sobre las frustraciones que han generado para millones de personas, a lo largo de muchos años, sus promesas políticas.

---

1. Las variables se refieren a gobiernos, partidos en el poder y en la oposición, primeros ministros y líderes de la oposición, duración en el poder (en gabinetes monopartidistas o de coalición) o en la oposición, elecciones, conspiraciones políticas, pesos y contrapesos institucionales, reglas electorales, modalidades de democracia interna en los partidos, evolución anual de los principales indicadores económicos, evolución de la desigualdad de ingresos según diferentes medidas, actitudes ante la democracia.

2. Véase, por ejemplo, el excelente análisis de Gabel y Huber (2000). También Laver y Hunt (1992), Huber e Inglehart (1995), Laver y Garry (2001). La base de datos del *Manifesto Project* y su utilidad empírica son explicadas de manera exhaustiva por Budge, Klingemann, Volkens, Bara y Tannenbaum (2001), y también Klingemann, Volkens, Bara y Budge (2006).

3. En el proyecto participaron Adam Przeworski, Stephen Holmes, John Dunn, Ian Shapiro, John Ferejohn, Pasquale Pasquino, Andranik Migranyan, Mikhail Ilyin, Boris Makarenko, Andrei Melville, Valery Solovei y Aleksei Voskressenski.

CAPÍTULO 1

La promesa de la democracia

SOBRE LA DEMOCRACIA ELECTORAL

Willy Brandt, en su discurso en el *Bundestag* pronunciado el 28 de octubre de 1969, al ser elegido como el primer canciller socialdemócrata de la postguerra en la República Federal Alemana, retó a los políticos a «atreverse a más democracia» *(Wir wollen mehr Demokratie wagen!).* En su opinión, los problemas de la democracia sólo podían resolverse con más democracia. En una línea similar, pocos meses después del fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, Felipe González defendió un programa de *profundización de la democracia*, adoptado por el Congreso Federal del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en noviembre de 1981, unos meses antes de ganar con mayoría absoluta las elecciones en octubre de 1982, iniciando 14 años de gobierno socialdemócrata en España.

¿Por qué realizarían estos dos dirigentes tales declaraciones? ¿Cómo podemos entender la afirmación de que los problemas de la democracia pueden solucionarse con «más democracia»?

La primera consideración es que trataban de defender la democracia frente a presiones hostiles. Tanto en la República Federal Alemana como en España, ambos políticos

realizaron esas declaraciones cuando los dos países estaban experimentando su primer cambio de gobierno desde que se restableció la democracia.

En ambos casos existían recelos y miedos acerca de lo que significaría ese cambio y de cuáles serían las políticas que los nuevos gobernantes emprenderían[1]. Por ello, cabe tal vez interpretar las declaraciones como una indicación de que la influencia de los ciudadanos en el proceso político debía reforzarse, de que ninguna resistencia habría de prevalecer sobre el poder de los votos. Un lema electoral del PSOE fue *tu voto es nuestra fuerza* –implicando que algunos grupos disponían de recursos muy poderosos distintos del voto.

Lo que Brandt y González expresaron en todo caso, por encima de cualquier consideración, fue confianza en la voz del pueblo. Sus declaraciones pueden ser vistas como retóricas, inocentes o tal vez peligrosas si se considera que la democracia constituye un problema, no una solución. Ello sucede, por ejemplo, cuando se cuestiona la eficacia de la democracia como instrumento para alcanzar objetivos sustantivos deseables –tales como el bienestar económico, el orden público o la igualdad. Ello también sucede cuando se transfieren a organismos no elegidos decisiones políticas fundamentales; cuando se subordina el poder democrático nacional a órganos supranacionales que no responden ante nadie por sus políticas.

La segunda consideración tiene un significado opuesto. Las declaraciones podían responder a críticas formuladas en ambos países por insuficiencias de la democracia representativa, por el alejamiento de la política respecto de lo que la verdadera democracia es –el ejercicio del poder político *del* pueblo, *por* el pueblo y *para* el pueblo. Debido a

ello, en su discurso Brandt prometió aumentar la información de los ciudadanos sobre las políticas del gobierno, así como un mayor contacto entre el ejecutivo, el parlamento y los grupos representativos del pueblo alemán. En lo que respecta al ejemplo español, recuérdese lo que clamaba el movimiento de «los indignados» (el *15-M*) a partir de la primavera de 2011, luego reproducido en muy diversos países: «lo llaman democracia, y no lo es». El argumento, muy reiterado a lo largo de la historia política contemporánea, es que las democracias «representativas», paradójicamente, *no representan* la voz del pueblo.

Esa desconfianza en los «representantes» del pueblo enlaza, remontándonos dos siglos y medio atrás, con Rousseau: «la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general y ésta no puede ser representada» (Rousseau 2004 [1762]: 162). Desde este punto de vista, los representantes estarían usurpando el poder político. No podría considerarse que los políticos representaran a nadie: su papel debería limitarse a ser empleados («oficiales») del pueblo.

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, la soberanía popular significaba que el pueblo se gobernaría a sí mismo: ciudadanos políticamente iguales decidirían las leyes que les rigiesen, tomarían las decisiones que afectaran a sus intereses. El problema fue que ello resultaba imposible. Las razones son conocidas: tienen que ver con el tamaño de la comunidad y con la heterogeneidad de intereses en su seno. Como señaló John Stuart Mill (1861: 69), no todos los ciudadanos pueden gobernar simultáneamente, excepto en una pequeña ciudad, y «por tanto, el tipo ideal de un

gobierno perfecto debe ser el representativo». Es decir, aquel en el que el poder no se desempeña directamente por los ciudadanos, sino por un grupo de representantes elegidos por aquéllos. En tal caso, *la democracia supone necesariamente delegación.*

Ésta es la cuestión central de la «democracia representativa». En ella, un conjunto de «líderes políticos nos piden sin cesar al resto de los ciudadanos que confiemos en ellos, y nos fiemos implícitamente en su competencia» (Dunn 2005: 183). Esta confianza es la que ha fallado en numerosos casos, abarcando a sectores considerables de la sociedad. Como advierte Przeworski (2010: 101),«la nostalgia por una participación efectiva continúa rondando en las democracias modernas [...] Sin embargo, ninguna regla de decisión colectiva, excepto la unanimidad, puede atribuir eficacia causal a una participación de individuos iguales». La participación individual sólo puede ser decisiva si rige una regla de unanimidad al tomar decisiones. Por tanto, no existe solución a reivindicaciones de que una decisión política democrática sólo pueda ser efectiva si cuenta con la aceptación de cada persona. La democracia representativa significa, inevitablemente, una subordinación a decisiones con las que se puede estar en desacuerdo.

Resulta así que la democracia representativa implica tanto delegación del poder del pueblo como la existencia de minorías perdedoras. El problema de las minorías perdedoras no tiene solución en democracias donde los intereses son siempre heterogéneos, excepto a través de instituciones contra-mayoritarias que protejan los intereses de esas minorías (estados federales, poderes judiciales independientes, previsiones constitucionales, etc.). El

problema de la delegación sí puede tener solución. Como Mill (1861: 97) indicaba, «el sentido del gobierno representativo es que todo el pueblo [...] ejerza, a través de diputados elegidos periódicamente, el poder último de control» sobre los gobernantes. Es decir, el modo de resolver el problema de la delegación puede radicar en elecciones regulares para que los ciudadanos decidan quiénes les van a representar, y por tanto si mantienen o echan del poder a sus representantes.

Sabemos que otros modos fueron contemplados en el origen de las democracias modernas. En particular, los mandatos imperativos y la revocación inmediata de los representantes en caso de que éstos se desviaran de las preferencias de los ciudadanos en cualquier momento, sin esperar a las elecciones. En los pocos meses de 1871 en que la Comuna de París constituyó un ejemplo de organización política, los representantes «eran en cualquier momento revocables y estaban sujetos al *mandat impératif* (instrucciones formales) de sus representados» (Marx [1872] 1974: 210). Para el Marx de *La Guerra Civil en Francia* esa total dependencia inmediata de los representantes respecto de los representados era la manifestación de una verdadera democracia. Sin embargo, en Francia, en Gran Bretaña y en Estados Unidos tanto la revocabilidad inmediata como los mandatos imperativos fueron descartados desde el comienzo de sus democracias. La razón fundamental para que esto fuera así radicó en consideraciones acerca de que el futuro es impredecible: si las condiciones económicas, sociales y políticas pueden variar después de las elecciones, la defensa de los intereses de los ciudadanos requiere que sus representantes no tengan las manos atadas. Éstos deben

disponer de un margen de maniobra. Sólo después, atendiendo a los resultados, los ciudadanos podrán exigirles responsabilidades en las siguientes elecciones.

Así ha sido desde entonces en las democracias representativas. La formulación más clara de esa concepción de las elecciones como instrumento de control de los políticos por los ciudadanos probablemente se remonte a Madison, aunque las democracias actuales incorporen, como sabemos, tradiciones muy diversas. Las elecciones conllevan selección entre candidatos que representan opciones distintas, así como premios o castigos por la gestión anterior a las elecciones. El poder del voto permite «primero, obtener para la labor de gobierno a los hombres con más criterio para luchar por el bien común de la sociedad y con mayor virtud para hacerlo; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras sigan conservando la confianza pública» (Madison [1788] 1961: 350).

Tras la experiencia del fascismo en Italia, Alemania y España, la teoría empírica de la democracia se centró en las elecciones y recortó expectativas normativas referidas a un ideal de sociedad que conduciría a desengaños al confrontarse con la realidad del tipo «no es esto, no es esto» –los desengaños podían socavar los propios fundamentos de la democracia. Esta concepción tuvo su principal expresión en Schumpeter ([1942] 1974: 272): «El electorado controla a la vez que instala. Pero [...] los electorados normalmente no controlan a sus dirigentes políticos más que negándose a re-elegirles». Así se reconstruyó sobre la base de las elecciones la teoría de la democracia a partir de la postguerra. Y eso es lo que hoy día significa el control de los políticos por los

ciudadanos, el gobierno *del* y *por* el pueblo. Veamos algunos ejemplos clásicos. Uno es Key (1966: 76): «El único instrumento realmente efectivo de control popular en un régimen democrático es la capacidad que tiene el electorado para expulsar a un partido del poder». Otro es Riker (1982: 244): «Lo único que las elecciones tienen que hacer es permitir a los ciudadanos librarse de sus gobernantes». Recapitulando esta concepción, Dunn (2005: 164) escribe que la democracia representativa «no sólo confiere (a los gobernantes) la autoridad de los ciudadanos electores, sino que también proporciona a estos electores un control efectivo sobre las leyes que les rigen. [Constituye] un sistema de gobierno en el que, al final, una mayoría estable y sustancial puede confiar en su poder para echar a aquellos dirigentes que llegue a detestar».

El voto puede ser, en efecto, un verdadero instrumento de control democrático. *Si se cumplen ciertas condiciones* puede disuadir el mal gobierno, proteger a los ciudadanos de abusos políticos, inducir a los políticos a que sus decisiones atiendan a los intereses de los votantes. Es decir, las elecciones constituyen una institución necesaria, aunque no suficiente, si se quieren combinar la libertad *negativa* y la libertad *positiva* (Berlín [1958] 2002) –por un lado, la *ausencia* de restricciones e interferencias que limiten la libertad de las personas; por otro, la *presencia* de condiciones que permitan su autodeterminación.

El problema radica en la advertencia que acabo de hacer: *si se cumplen ciertas condiciones.* Entre elecciones, por utilizar las palabras de Key (1966: 2), «la voz del pueblo es tan sólo un eco» para los políticos. En las elecciones, si esas condiciones no se dan, el voto puede depender del azar:

malos gobernantes pueden ser elegidos y buenos gobernantes ser expulsados del poder. Si todo ello se diera, la democracia no tendría nada que ver con el gobierno *del* y *por* el pueblo. Sucede, sin embargo, que esas condiciones para que las elecciones operen como un instrumento de control efectivo de los políticos por los ciudadanos no están con frecuencia aseguradas de forma suficiente.

Voy a analizar algunas de estas insuficiencias. Mis referencias van a ser *democracias realmente existentes:* debe resultar obvia la diferencia fundamental entre una defensa de «más democracia» y una reivindicación de «democracia» *tout court.* Esa diferencia no se refiere a *grados* de democracia ni tampoco a posiciones ocupadas por un régimen en una escala de democracia –del tipo de *Freedom House.* No se trata de que unos países –Francia, Reino Unido, Alemania, España, Noruega y otros– se hallen en la posición 1 en una escala de democracia que vaya de 1 a 7; que, por el contrario, Turquía o Túnez ocupen la posición 3 o Singapur la 4; que Egipto, Rusia o Azerbaiyán se sitúen en la posición 6; o que Bielorrusia, Corea del Norte, Turkmenistán, Uzbekistán, Arabia Saudí o Sudán se encuentren en la posición más baja (7) en dicha escala. Estas cuestiones de grados, calificaciones y clasificaciones suelen ser ejercicios intelectualmente perezosos –tienden además a disimular la diferencia fundamental entre democracias realmente existentes y regímenes que no son democracias– en los que elecciones trucadas y libertades políticas limitadas no representan riesgos para los dirigentes.

Confusiones acerca de esta diferencia han sido manipuladas habitualmente por dirigentes y apologetas de regímenes no democráticos. Análisis políticos que

confundiesen, por ejemplo, los movimientos de protesta contra las dictaduras en Túnez, Egipto, Libia o Siria con los movimientos de protesta en España, Italia, Grecia, Gran Bretaña o Estados Unidos a lo largo de 2011 caerían en esa manipulación. Cuando esas confusiones se producen, la idea de la democracia se convierte en una farsa.

Quiero aclarar, de entrada, tres cuestiones elementales. La primera es que las democracias son regímenes en los que los ciudadanos pueden efectivamente echar a los gobernantes del poder mediante el voto. Ésta es la razón por la que las elecciones definen la democracia: constituyen el instrumento básico para que se preserve un gobierno *de* y *por* el pueblo, para que la delegación no suponga abdicación de soberanía. Elecciones libres generan en los políticos lo que Madison llamó «un recuerdo habitual de su dependencia del pueblo» ([1788] 1961: 352). Los gobernantes pueden anticipar que los votantes les pueden deponer en las siguientes elecciones: esta posibilidad es la condición básica para que un régimen sea realmente democrático –se trata de la última conexión entre el autogobierno y la democracia representativa. La anticipación por los políticos de los premios o castigos en las elecciones siguientes conduce a que disciplinen sus acciones en el poder o en la oposición.

La segunda cuestión es que el voto no basta. Los papas en el Vaticano también son votados. La democracia no se refiere solamente al *origen* del poder: para que exista un poder *del*, *por* y *para* el pueblo, los ciudadanos deben ser capaces, además de seleccionar, de expulsar del gobierno a unos políticos cuyo *uso* del poder no haya respondido a sus intereses. Frente a la consideración de Hobbes ([1651] 1980: cap. 16) de que la elección inicial de un representante basta

para otorgar consentimiento y autorización popular a sus acciones, sólo la oportunidad periódica de retirarle la delegación de poder proporciona a los ciudadanos capacidad para defender sus intereses a través del proceso democrático.

La última cuestión es que los castigos o premios electorales sólo influyen en el bienestar de los ciudadanos si éstos se hallan suficientemente informados para asignar responsabilidades políticas por cambios que se hayan producido en su bienestar, así como si existe una oposición que pueda remplazar al gobierno. Es en estas cuestiones donde operan las estrategias de los políticos en las seudo-democracias: manipulan la información a la que tienen acceso los ciudadanos y evitan posibles sanciones electorales socavando la credibilidad de cualquier oposición.

Es cierto que las elecciones constituyen el corazón de lo que se ha llamado «democracia procedimental». Los adjetivos, sin embargo, pueden inducir confusión. Esa «democracia procedimental» o «formal» puede tener importantes consecuencias sustantivas. Por un lado, puede proteger los derechos humanos y la libertad. Por otro, los resultados electorales pueden ser relevantes para los intereses materiales de diferentes grupos sociales. Por esta razón las elecciones suelen ser arriesgadas, tanto para grupos de interés como para dirigentes políticos. Sabemos que si los intereses en juego son elevados (debido, por ejemplo, a la riqueza de la minoría y a la pobreza de la mayoría) y si los riesgos no están mitigados por acuerdos inter-temporales entre los ganadores y los perdedores de hoy (que pueden pasar a ser los perdedores y los ganadores de mañana), la democracia puede ser subvertida (Przeworski

1991, 2000). Incluso en democracias con economías prósperas en las que los partidos se alternan en el poder, las políticas de los gobiernos democráticos no pueden desviarse demasiado respecto de intereses establecidos –protegidos por constituciones e instituciones contra-mayoritarias que limitan lo que la política puede llevar a cabo. Son problemas de las democracias que las decisiones políticas tengan considerables restricciones y que los políticos puedan usurpar la voz del pueblo. Entiendo que estos problemas formaban parte de lo que Brandt y González tenían en la cabeza.

Pese a tales problemas, carece de sentido argumentar que las fronteras entre democracia y autocracia son borrosas. Bajo las autocracias los grupos de interés están resguardados de la incertidumbre de los resultados electorales. No lo están, sin embargo, respecto de riesgos políticos: carecen de protección respecto de decisiones discrecionales de los gobernantes autócratas. La «primacía de la política» (Mason 1968) es muy superior en las dictaduras y en las seudo-democracias –la desintegración de la sociedad proporciona al Estado una autonomía mucho más grande para imponer sus decisiones a los grupos de interés. Esta «primacía de la política» en tales regímenes recorta también la independencia del poder judicial, de los medios de comunicación y de las instituciones del pluralismo.

PROBLEMAS DE LAS DEMOCRACIAS ELECTORALES

Cuando Brandt, González u otros políticos democráticos han hablado de «más democracia» debían pensar en insuficiencias existentes en democracias *realmente existentes* respecto del gobierno *del* y *por* el pueblo. Desde luego, en algo muy opuesto a la afirmación de Schumpeter ([1942]

1974: 285) de que «la democracia es el dominio del político». Voy a examinar, en particular, insuficiencias referidas a la información que necesitan los votantes para controlar a los políticos, a resultados electorales que no pueden estar predeterminados, a una división de poderes que proteja los intereses de los ciudadanos, a riesgos de que los políticos dispongan de autonomía respecto del veredicto de las elecciones y a los partidos como intermediarios entre los políticos y los ciudadanos.

Voy a analizar ahora estas cuestiones con mayor atención. No me limitaré, sin embargo, a problemas «procedimentales», sino que también atenderé al final del capítulo a si la democracia afecta a resultados «sustantivos» (tales como la integración de minorías, el crecimiento económico o la desigualdad).

(1) Asimetrías de información

«Más» democracia significa que los ciudadanos estén tan informados como sea posible acerca de las decisiones y no-decisiones de los gobiernos, capaces por tanto de atribuir responsabilidades por cambios en su bienestar. Si la información acerca de lo que los políticos hacen fuera escasa, las reglas de voto de los ciudadanos serían arbitrarias. Las probabilidades de elegir a un candidato bueno o malo serían similares. La democracia sería un régimen distante del gobierno *del* pueblo y *por* el pueblo: oligarquías políticas se rotarían en el poder por circunstancias impredecibles, debidas al azar; el bienestar de los ciudadanos dependería tan sólo de la benevolencia del gobernante de turno. «Malos» gobernantes podrían sobrevivir mientras que «buenos» podrían ser depuestos. Sucede, en efecto, que los ciudadanos tienen con frecuencia

dificultad para discernir qué mérito o culpa cabe atribuir a los políticos por la evolución de sus condiciones de vida.

Los votantes podrían sancionar a los gobernantes por condiciones que se hallasen fuera del control de éstos, o eximirles de responsabilidades por cambios negativos en su bienestar que sí habrían dependido de ellos. En particular, la influencia de condiciones exógenas resulta particularmente difícil de estimar por los ciudadanos: por ello, estas condiciones suelen proporcionar recursos a los políticos para atribuirse méritos indebidos u ocultar su mala gestión. Se trata de una forma típica de manipulación política. Por ejemplo, José María Aznar contestó «el milagro soy yo» cuando, siendo presidente del Gobierno, le preguntaron por las causas de las altas tasas de crecimiento económico en España. En ocasiones, la responsabilidad de unos malos resultados se atribuye a la «globalización», a una crisis internacional, al Fondo Monetario Internacional, o a lo que Harold Wilson, el primer ministro británico, llamó «los gnomos de Zúrich» que especulaban contra la libra. Helmut Schmidt, el canciller alemán, se quejaba de que él era solamente responsable de un 5 por ciento *(sic)* de los resultados económicos y de que los votantes le asignaran excesiva responsabilidad. No cabe duda de que los votantes estarían perplejos acerca de si Aznar fue un «milagro», de si Zúrich estaba habitado por gnomos anglófobos y de si Schmidt era fundamentalmente irrelevante respecto de los cambios en el bienestar de los alemanes.

«Más» democracia como gobierno *del* y *por* el pueblo significa que la selección de los candidatos y los premios/castigos a los gobernantes han de basarse en información política suficiente. Sabemos que ambos aspectos

del voto, selección por una parte y premios/castigos por otra, plantean problemas diferentes y han guiado dos enfoques distintos en el análisis de las elecciones y de la democracia. Un primer enfoque, que abarca a Downs (1957), Fearon (1999) o Bartels (1988), ha señalado que las elecciones consisten en elegir al mejor candidato (al más cercano a la posición política ideal del votante) y en otorgarle un mandato para los siguientes cuatro o cinco años. Investigaciones empíricas comparadas han mostrado que, en efecto, las políticas de un gobierno después de unas elecciones pueden ser predichas a partir de los programas electorales (Stimson, MacKuen, y Erikson 1995; Stimson 1999; Page y Shapiro 1992; Klingemann, Hofferbert, y Budge 1994). La evidencia se refiere a Estados Unidos, Canadá, Australia, y siete democracias europeas. Los mecanismos que explican por qué los gobernantes tienden a cumplir sus promesas han sido analizados por Harrington (1993): con un modelo formal muestra que, en equilibrio, con competiciones electorales sucesivas los candidatos revelarán durante las campañas las verdaderas políticas que pretenden llevar a cabo y, si resultan elegidos, se atendrán a sus promesas electorales.

El segundo enfoque se aparta de las elecciones como instrumento de selección y enfatiza su carácter de veredicto retrospectivo de los votantes sobre la gestión del gobierno que rinde cuentas. Key (1966), Riker (1982) o Ferejohn (1986) han argumentado que, si la información de los votantes es limitada, su juicio retrospectivo acerca de los gobernantes constituye la única manera de superar los muchos obstáculos al control democrático. Por lo general, los políticos reivindican las dos cosas: su superior valor como

candidatos y que, como han sido elegidos para los siguientes cuatro o cinco años, responderán tan sólo con carácter retrospectivo. Esto fue habitual, por ejemplo, en Margaret Thatcher: argumentaba que había sido preferida por los votantes frente a James Callaghan, que gobernaría según su juicio político y que rendiría cuentas cuando llegasen las siguientes elecciones.

Disponemos de evidencia empírica contradictoria sobre la información que necesitan los votantes bien para seleccionar candidatos o bien para premiar/castigar a los gobiernos. Así por ejemplo, Zaller (1992, 2004) ha señalado que los votantes más informados son más ideológicos y utilizan su voto para seleccionar al candidato más próximo a sus propias preferencias, más que para premiar/castigar por la gestión pasada. Por el contrario, un estudio comparado de encuestas post-electorales en España, Portugal, Polonia y Hungría ha concluido que «el control retrospectivo depende más del conocimiento político que si los votantes utilizan la ideología para seleccionar a los gobernantes» (Fraile 2008: 183). Pero tanto si el voto consiste en seleccionar a los mejores candidatos, generalmente en base a su proximidad ideológica, como si supone recompensar o castigar a los gobernantes por su gestión pasada, los votantes necesitan información adecuada sobre los políticos y sus acciones o inacciones.

Puesto que un amplio número de ciudadanos votan influidos por su ideología y por cómo votaron en pasadas elecciones, una estrategia típica de los políticos consiste en resaltar esas lealtades y en influir en los votantes equidistantes e indecisos –que resultan decisivos para que se produzca o no una rotación en el gobierno. Tales estrategias

de manipulación ideológica pueden reforzar los lazos entre el votante y su partido, servir para excusar al partido de responsabilidades, fundamentar esperanzas inter-temporales (por ejemplo, que un mal presente es tan sólo el anticipo de un buen futuro) y desacreditar a la oposición como una alternativa peor. Stokes (2001) ha mostrado la influencia de este tipo de consideraciones ideológicas en la configuración del voto. De esta forma, las campañas electorales suelen consistir en estrategias de los partidos para movilizar a sus electores, desmovilizar a los del adversario y atraer a los votantes equidistantes e indecisos. La victoria o la derrota dependerán, eventualmente, de la decisión de una pequeña minoría de votantes y de cómo se distribuyan los votantes ideológicos desmovilizados, mientras que amplios colectivos de votantes permanecerán fieles al partido que apoyaron en el pasado. El voto pasado es, de hecho, el mejor predictor del voto futuro.

Los votantes menos ideológicos son el objetivo de otra estrategia electoral: la utilización de «temas transversales» (lo que Stokes [1963] llamó *valence issues*). Éstos se refieren a preferencias respecto de las que no existen diferencias entre los votantes. Ejemplos típicos han sido la corrupción, la competencia para gobernar, divisiones fratricidas en partidos fragmentados[2], el desarrollo económico o el terrorismo. Nadie desea políticos incompetentes o corruptos: una mejor valoración en un tema «transversal» puede proporcionar a un partido o a un político una ventaja considerable sobre sus competidores. «Un candidato que de otra forma podría haber ganado una elección puede perder si los votantes que prefieren sus políticas encuentran sin embargo a sus oponentes más atractivos en otros aspectos...

Cuestiones que no tienen que ver con las políticas pueden desestabilizar una competición electoral» (Enelow y Hinich 1984: 89, 100).Como los votantes ideológicos serán menos receptivos a una propaganda que contradiga sus preferencias políticas, esta estrategia se dirigirá a atraer apoyos entre los votantes con pocos vínculos ideológicos o partidistas.

Se ha señalado en ocasiones que la introducción de «temas transversales» en las estrategias políticas tiene un efecto centrípeto sobre la competición –lo que los políticos ofrecen se diferenciaría menos (Bogdanor 2007; Green 2007). El consenso político debería incrementarse si todos quieren lo mismo respecto de los políticos y si la competición se limita a dilucidar quién lo haría mejor. Sin embargo, sabemos que «temas transversales» pueden dar lugar a campañas negativas muy virulentas –el descrédito absoluto del adversario en el tema «transversal» se convierte en el objetivo de la estrategia (Maravall 2008: cap. 1).

Ésta ha sido una experiencia habitual en la política de muchas democracias. Estados Unidos ofrece casos paradigmáticos. Uno es la elección presidencial de 1988, cuando George H. W. Bush utilizó el caso de Willie Horton, un criminal reincidente, contra Michael Dukakis. Otro, la campaña de George W. Bush contra John Kerry en 2004 basada en acusaciones infundadas de falta de patriotismo –un típico tema «transversal». Otro más es la campaña de la extrema derecha contra Barack Obama: primero fue acusado de ser un musulmán infiltrado (liderando una estrategia musulmana de hacerse con el poder), de falsificar su nombre y de estar vinculado a la *Muslim Brotherhood*, siendo culpable de alta traición; después, de no haber nacido en

Estados Unidos y no ser por tanto un presidente legítimo; finalmente, de tener como amigos a socialistas y comunistas y ser «un firme creyente de la envidia de clase»[3].

La política española también ha ofrecido ejemplos abundantes. La primera victoria electoral de José Luis Rodríguez Zapatero, en 2004, se produjo tras un atentado terrorista que mató a 192 personas e hirió a más de 1.700: fue acusado inmediatamente de conspiración con el terrorismo islámico para desalojar al Partido Popular del poder[4]. Cuando posteriormente Zapatero exploró la posibilidad de que ETA abandonara la «lucha armada», como habían hecho los anteriores presidentes del gobierno, el presidente del PP, Mariano Rajoy, le acusó de «traicionar a los muertos», de que «si no hay bombas, es porque ha cedido»[5]. En la campaña electoral de 2008, que concluyó con una segunda victoria de Zapatero, Mariano Rajoy volvió a acusarle de complicidad con el terrorismo y de «romper España»[6].

Las «campañas negativas» resultan más fáciles si los votantes tienen poca información y vínculos políticos débiles. La política se convierte, parafraseando a Harry Truman, en una cocina con un calor insoportable: lo que importa es desacreditar a los adversarios como cómplices de terroristas, degenerados morales, riesgos para la seguridad del país. El ruido y la furia de la propaganda destructiva incrementan las dificultades para seleccionar a los mejores candidatos y para atribuir responsabilidades genuinas por gestiones políticas pasadas. «Más democracia» significa en tal caso restringir el espacio para campañas que abusan de la información limitada de los votantes. Y, por el contrario, generar una mayor diversidad y una expansión de los

conjuntos de oportunidades de los individuos –es decir, de su selección cognitiva y de sus alternativas para optar (Ferejohn 1993).

«Más» democracia depende entonces de que el poder esté dividido. De que un partido político no disponga de un abrumador control sobre los recursos económicos y sociales. Esa división es la mayor garantía de que los ciudadanos dispongan de información política cuya manipulación resulte dificultada por la propia fragmentación. En palabras de Holmes (2003: 50), ello significa «la multiplicación de grupos influyentes, la organización pluralista del poder [...] el contrapeso de muchas parcialidades». Por esa razón la democracia italiana se degradó tanto bajo Berlusconi, cuando el poder y los medios de comunicación se concentraron de forma extrema en las manos de uno de los competidores. Pero porque las elecciones no son simples rituales y tienen consecuencias sobre la distribución del poder no-político, los períodos inter-electorales consisten en un conflicto permanente, generalmente detrás de las bambalinas y fuera de la visión de los ciudadanos, entre el gobierno, la oposición, los medios de comunicación, el poder judicial y centros de poder económico. Este conflicto repercute sobre la información que llega a los ciudadanos acerca de la política –esa información, que puede afectar a los respaldos electorales, constituye un habitual instrumento de presión sobre los políticos.

El conflicto por el poder tiene con frecuencia como foco a instituciones que se entienden como independientes. Sin embargo, se hallan habitadas por individuos con intereses propios, que disponen de recursos formidables que pueden usarse como armas políticas (Maravall y Przeworski 2003).

Una de esas instituciones es el poder judicial. Éste se ha convertido de forma creciente en parte de estrategias de confrontación política, en especial cuando su independencia no está asociada a su imparcialidad política. Algunos gobiernos pueden utilizar a un poder judicial ideológicamente cercano para perseguir a la oposición; una oposición impaciente, con escasas posibilidades de ganar unas elecciones en un futuro previsible, puede utilizar a un poder judicial, a la vez amigo e independiente, para socavar al gobierno. La judicialización de la política y la politización de la justicia pueden subvertir tanto al Estado de Derecho como a la democracia.La política se convierte entonces en una lucha feroz por contar con ese poder judicial «independiente» –una institución concebida para proteger a los ciudadanos respecto de abusos del poder, no para resolver la competición democrática arrojando a la prisión a los adversarios.

Otra de tales instituciones son los medios de comunicación. La turbulenta relación entre éstos y los políticos tiene una larga tradición en las democracias. Muchos políticos suscribirían el famoso discurso que pronunció el 17 de marzo de 1931 Stanley Baldwin, el primer ministro británico, llamando a los votantes a rebelarse contra el poder de los medios de comunicación –«máquinas de propaganda para las políticas, los deseos, las simpatías o antipatías en permanente cambio de dos hombres [...] Lo que los propietarios de estos medios pretenden es el poder, pero un poder sin responsabilidad –la prerrogativa de las meretrices a través de los tiempos»[7]. De forma más acusada a partir de los años treinta, ha sido usual que la prensa no sólo ejerza una abrumadora influencia sobre las políticas que

se llevan a cabo, sino que intente actuar como *kingmaker* –poniendo y quitando gobernantes. Y que los políticos, por su parte, no sólo se resistan a lo que Baldwin llamó «dictados de la prensa», sino que intenten que la prensa refleje la mayoría política del momento.

Es difícil encontrar gobiernos u oposiciones que no hayan mantenido conflictos profundos con los medios de comunicación. El canciller austriaco, Bruno Kreisky, se quejaba de que un 80 por ciento de los medios estaba en contra suya, pero ello no le impidió mantenerse en el poder desde 1970 hasta 1983, cuando se retiró sin ser derrotado electoralmente. Andreas Papandreu en Grecia, François Mitterrand en Francia, Felipe González en España tuvieron serias confrontaciones con los medios en nombre de la democracia –con poco éxito, lo que no fue óbice para que permanecieran en el poder durante períodos de 10, 14 y 13 años respectivamente. Un conflicto extremo fue el que mantuvo José María Aznar, quien al ganar las elecciones españolas de 1996 a los socialistas con una mínima ventaja declaró que aquellos que habían expresado dudas sobre su victoria iban a enterarse pronto de quién mandaba. Su principal objetivo fue desmantelar un grupo de medios de comunicación de orientación liberal-izquierdista –encuadrados en PRISA, que poseía *El País*, el periódico más leído en España. Sin embargo, es el pluralismo de los medios, y no su dudosa independencia, lo que puede proporcionar a los ciudadanos la información que necesitan para controlar a los políticos.

Para que los votantes puedan estimar los resultados agregados de la gestión de los gobiernos, instituciones independientes pueden proporcionar información crucial y

ayudar a los votantes a coordinar su veredicto electoral. Estas instituciones son las agencias que supervisan a los gobiernos, los sindicatos, los medios de comunicación, las agencias estadísticas, los bancos centrales independientes y demás. Cada una tiene intereses diferentes –lo que importa es que sean plurales y puedan contrastarse. Por esta razón la democracia no es solamente un régimen que re-emerge cada cuatro o cinco años, cuando se convocan elecciones. La supervisión inter-electoral y la división del poder permiten, a lo largo de esos períodos, asegurar que las recompensas y sanciones sean consecuentes –lo que constituye el corazón de la democracia electoral.

(2) Limitaciones a la incertidumbre de los resultados

«Más» democracia depende de que el resultado de las elecciones permanezca incierto. Sabemos que las elecciones son una condición necesaria, aunque no suficiente, para la democracia porque instilan en los políticos el miedo al veredicto futuro de los ciudadanos –si existen alternativas políticas genuinas para sustituir a los gobernantes, si la oposición no es un títere del gobierno, si los ciudadanos votan sin coerciones, si los resultados electorales no están escritos de antemano. Las elecciones sólo operan como instrumento disuasivo respecto de abusos de poder si se dan esas condiciones. El veredicto electoral siempre tiene un carácter incierto: incluso si los gobernantes son re-elegidos, pérdidas de voto pueden servir de punto focal para que la oposición se movilice. Resultados anticipados por las encuestas pueden ser contradichos por las urnas: sirvan como ejemplos la derrota inesperada de Thomas Dewey por Harry Truman en las elecciones presidenciales de 1948 en Estados Unidos; las elecciones británicas de 1970, 1974 y

1992; las elecciones alemanas de 2002; o las elecciones españolas de 1993 y 2004.

Una razón por la que las elecciones constituyen siempre un riesgo para los gobernantes es que no pueden conocer con seguridad los criterios que van a guiar el veredicto de los votantes. Esta incertidumbre refleja la libertad de los ciudadanos a la hora de decidir. Los políticos no pueden fijar esos criterios, por mucho que lo intenten estrategias de «enmarcar» *(framing)* y de «enfatizar» *(priming)* los temas sobre los que gire una campaña electoral. Los políticos desconocen el *umbral de bienestar* que utilizarán los ciudadanos como regla de voto –José María Aznar no podía anticipar que los votantes españoles le fueran a castigar por engañarles respecto del ataque terrorista del 11 de marzo de 2004, en vez de premiarle por una tasa anual de crecimiento económico de 3,2 por ciento. Esta incertidumbre de los políticos facilita su control por parte de los ciudadanos –les obliga a mantenerse alerta hasta el final. Votantes y políticos son las partes de una peculiar relación de agencia en la que el agente (el político) no sabe bien qué es lo que satisfará al principal (el electorado).

Así que los políticos buscan pistas de forma infatigable –por lo general, escudriñando encuestas que puedan revelar la incidencia en la opinión pública de datos económicos o de casos de corrupción. Les inquieta la evidencia inconsistente que proporcionan datos agregados o individuales (encuestas); las variaciones existentes a lo largo del tiempo y entre países. ¿Por qué razón ganó Adolfo Suárez las elecciones en 1979, en medio de una profunda crisis económica? ¿Por qué sobrevivió Felipe González en 1993, con una caída del Producto Interior Bruto (PIB) de -0,2 por

ciento y un desempleo de 22,8 por ciento, pero colapsó en cambio Zapatero en 2011 con tasas parecidas? ¿Por qué ganó Gerhard Schröder las elecciones alemanas de 2002 con una economía estancada –con una evolución anual del PIB de 0,0 por ciento? ¿Por qué perdió Jacques Chirac las elecciones francesas de 1988 o John Major las británicas de 1997, con tasas anuales de crecimiento del PIB de 4,6 y 3,0 por ciento respectivamente? Los votantes pueden guiarse por criterios distintos a los económicos al juzgar a un gobierno al final de su mandato.

Si examinamos las condiciones económicas cuando los gobiernos fueron derrotados en las urnas en 131 ocasiones de 359 elecciones en 21 democracias parlamentarias de la OCDE desde 1945[8], el PIB crecía en promedio a una tasa anual de 2,2 por ciento y la tasa de desempleo se situaba, también en promedio, en un 5,9 por ciento de la población activa. Los promedios generales en ambos casos fueron, para todo el período, 2,7 y 5,5 por ciento. Es decir, a primera vista las condiciones económicas no se habían deteriorado apreciablemente cuando los votantes decidieron castigar a los gobiernos.

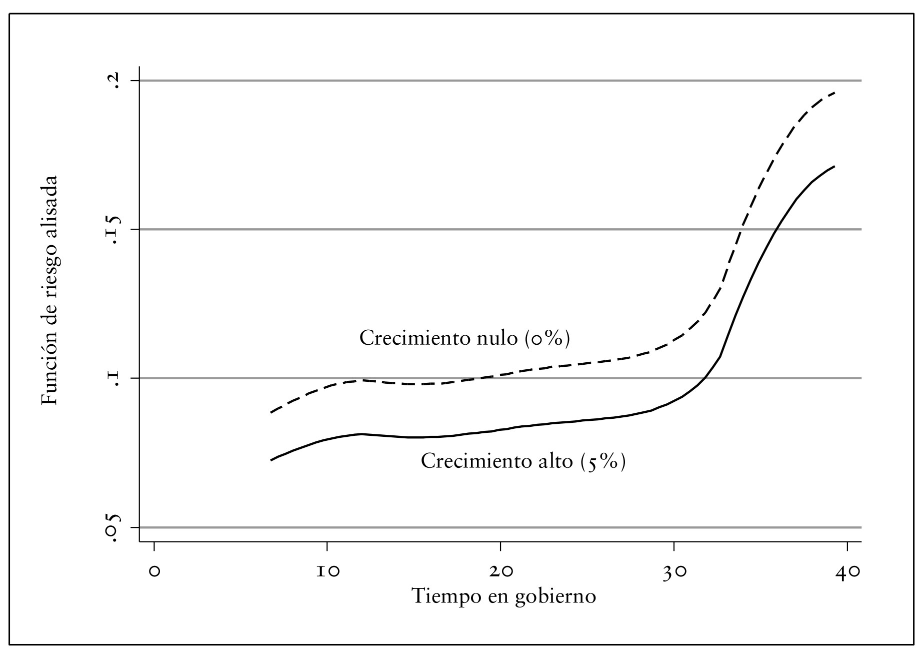
Analicemos con más atención esta relación entre la economía y la supervivencia en el poder de los gobiernos democráticos. Utilizo para este análisis de supervivencia una regresión Cox de probabilidad parcial, que estima el riesgo relativo de perder el poder. Cuanto más elevada sea la función de riesgo, mayor será dicho riesgo[9]. El Cuadro 1.1 del Anexo 2 ofrece los resultados de la regresión.

La gestión económica tuvo sólo efectos limitados sobre la vulnerabilidad política de los gobiernos. Si la tasa media de crecimiento económico en los últimos dos años se redujo en

un punto, el riesgo de que el partido en el gobierno saliera del poder aumentó en un 4,2 por ciento[10]. Un punto de crecimiento en la tasa de paro incrementó dicho riesgo en un 2,7 por ciento. Por tanto, los efectos de las condiciones económicas sobre las probabilidades de permanecer en el poder o de perderlo fueron bajos. En muchos casos, los gobernantes perdieron cuando las condiciones económicas fueron buenas o ganaron cuando fueron malas. En buena parte la política fue decisiva –es decir, la capacidad de los gobernantes de generar confianza en el futuro, de que se les atribuyeran méritos y se les exonerara de culpas.

El Gráfico 1.1 muestra cuál fue el efecto neto del crecimiento económico sobre la función de riesgo atendiendo a los años en el gobierno. Mantengo las otras variables constantes en sus valores medios. Existieron sin duda diferencias según que el crecimiento fuera nulo o elevado, pero no abrumadoras. Esas diferencias pueden no bastar para eliminar incertidumbres a los políticos.

Gráfico 1.1. Supervivencia en el poder y crecimiento económico



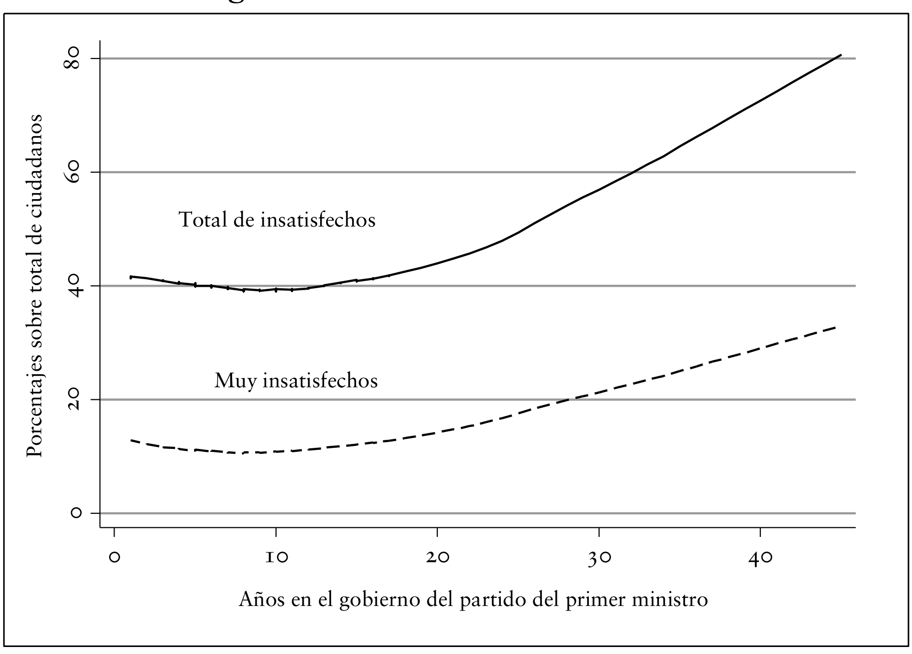
Regresión Cox de probabilidad parcial. Cálculos propios. Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

Sabemos que, con cierta frecuencia, unos partidos han permanecido largo tiempo en el poder. Esto ha servido para percibir que una «casta» de políticos se adueñaba de la representación –para considerarlo como un indicador *prima facie* de que, en tales casos, las elecciones no eran libres ni transparentes. Przeworski (2010) ha mostrado que la alternancia de los partidos en el poder constituye sin embargo un fenómeno reciente en las democracias. Incluso tras 1945 los votantes apenas significaron una amenaza para los partidos en los gobiernos: solos o en coalición se mantuvieron en el poder durante casi medio siglo en Italia (la Democrazia Cristiana DC), en Japón (el Jiyu-Minshu-to (LP/LDP)); en Luxemburgo (el Parti Social Chrétien/Chrëschtlech Sozial Vollekspartie (PSC/CSV)); en Bélgica (el Christelijke Volkspartij (CVP)). Y si examinamos las 359 elecciones celebradas en las 21 democracias

parlamentarias de la OCDE desde 1945, el partido en el gobierno ganó 228 de todas ellas (un 63 por ciento).

Es cierto, sin embargo, que la rotación en el poder tiene una connotación de auto-gobierno de los ciudadanos –de su capacidad para librarse de sus gobernantes, para controlar la delegación de poder que la representación implica. Si atendemos al Gráfico 1.2, a partir de un cierto momento, una larga ocupación del poder por un partido incrementó la insatisfacción con la democracia[11]. A partir de 15 años de permanencia, la insatisfacción empezó a crecer. La línea discontinua muestra la evolución de *los más insatisfechos;* la línea continua, la evolución de la suma de *todos aquellos que se hallaban insatisfechos en diferente grado.*

Gráfico 1.2. Satisfacción con la democracia según la duración de los gobiernos



Fuente: 312 *Eurobarómetros.* 1974-2004 (véase Introducción).Cálculos propios.

¿Cómo podemos entonces definir la incertidumbre y la

libertad de unas elecciones cuando no existe rotación en el poder? Es cierto que en Italia los votantes, ayudados por los jueces de *Mani Pulite*, acabaron en 1994 con partidos que habían sobrevivido en el poder mediante un sinfín de maniobras de coaliciones y *sottogoverno*, cómplices en el abuso del poder. En Japón, la oposición socialista disfrutó de un breve período en el poder, como miembro menor de una coalición entre 1994 y 1996; finalmente, el principal partido de la oposición, el Minshutô (DPJ) sustituyó al LDP en el gobierno en las elecciones de 2009. En Bélgica y Luxemburgo, los partidos conservadores hubieron de compartir el poder con sus rivales socialdemócratas en frecuentes ocasiones. Pero Italia y Japón eran democracias antes de que tuvieran lugar estas rotaciones en el poder. ¿Qué quiere decir, por tanto, que en las democracias los resultados electorales conllevan incertidumbre?

Entiendo que largas permanencias en el poder no indican que las elecciones estén manipuladas si el poder está dividido. Es decir, si los gobernantes no controlan a los medios de comunicación, al poder judicial, a los centros de poder económico o a los sindicatos. Las elecciones sólo son democráticas cuando el poder está dividido, no monopolizado por el partido gobernante; cuando la oposición no se halla sojuzgada y acepta libremente el resultado de las elecciones.

Si bien las elecciones democráticas representan un riesgo para los gobernantes, su resultado raras veces es cuestionado. Si los perdedores aceptan la derrota, esto debería expresar que las elecciones han sido libres y limpias. Unos políticos aceptan abandonar la sede del gobierno, u otros esperan a la siguiente oportunidad de entrar. Cuando

Edward Heath perdió de manera inesperada las elecciones británicas de febrero de 1974 frente a Harold Wilson, se limitó a gruñir con frustración «¡Ese hombrecillo...!» *(That little man..!).* Resistencias duras y prolongadas a aceptar la derrota generan sospechas de que algo no funciona en esa democracia: por ejemplo, el rechazo de los resultados electorales por Andrés López Obrador en México, tanto tras la victoria presidencial de Felipe Calderón en 2006 como tras la de Enrique Peña Nieto en 2012.

Que el poder esté dividido es, por tanto, una condición básica para que la competición electoral sea genuinamente democrática y para que subsistan incertidumbres sobre ganadores y perdedores. Esa división protege a la oposición de intentos del gobierno de subordinarla; evita también que grupos de intereses no-políticos socaven o dirijan a los gobiernos democráticos. Holmes (2003) tiene razón cuando señala que la división de los «poderes fácticos» constituye el fundamento del Estado de Derecho: cuando ningún grupo puede prevalecer de forma indefinida y todos los grupos aceptan que la defensa de sus intereses se realice a través de las instituciones de la democracia. Ésta es una garantía de la democracia: la certidumbre acerca de las reglas y la incertidumbre acerca de los resultados.

(3) La usurpación de la voz del pueblo

«Más» democracia significa que el veredicto electoral de los ciudadanos no es usurpado por los políticos. En unas elecciones, los votantes pueden seleccionar representantes que reflejen como un espejo la composición de la sociedad o, por el contrario, librarse de malos gobernantes. Este significado doble de las elecciones tiene una larga historia. Para John Stuart Mill (1861: 146, 151), «en una democracia

realmente igualitaria, todas la secciones o cualquiera de ellas debe estar representada, no de forma desproporcionada sino proporcionada [...] Constituye una parte crucial de las democracias que las minorías estén adecuadamente representadas.Ninguna democracia real, excepto cuando sólo se trata de una falsa apariencia, es posible si ello no sucede». Las elecciones deben conducir, de acuerdo con esta concepción, a representantes que sean una muestra estadística de la población, que reflejen la composición de ésta. Cuotas electorales para mujeres, grupos étnicos o religiosos responden a esta preocupación acerca de *quiénes son* los representantes, más que a una preocupación por *lo que hagan*.

La concepción opuesta es que las elecciones deben permitir a los ciudadanos librarse de malos gobernantes. Entiende que la representación proporcional dificulta el castigo electoral porque incrementa el número de partidos en el Parlamento y tiende a generar gobiernos minoritarios o multipartidistas –es decir, porque aumentan mucho los problemas de atribución de responsabilidades y facilitan la supervivencia de los gobiernos moldeando nuevas coaliciones. Por esta razón, Popper (1988: 28) argumentó que, al revés de lo que sucede con reglas mayoritarias y gobiernos monopartidistas, bajo reglas de representación proporcional y con gobiernos de coalición «la gente se acostumbra a que no se pueda realmente exigir responsabilidades por sus decisiones a ninguno de los partidos políticos o a sus dirigentes, puesto que pueden haber sido forzadas por la necesidad de formar una coalición». Sin embargo, el control democrático de los políticos depende de que a los ciudadanos les sea posible

atribuir responsabilidades y echar a malos gobernantes.

A lo largo del tiempo, las reformas institucionales han conducido a un predominio extenso de los sistemas de representación proporcional. Éstos han incrementado los menús de opciones electorales para los votantes, con un mayor número de partidos que podrían ocupar un lugar al sol en el Parlamento. Desde este punto de vista, sí aumenta la libertad de elección. El problema radica en qué pasa después. Porque sí sucede que los gobiernos de coalición proporcionan mayor autonomía a los políticos respecto de los votantes (Maravall 2010: 87-97). De las 21 democracias parlamentarias de la OCDE entre 1945 y 2006, los partidos de los primeros ministros perduraron en el poder 8,8 años como promedio bajo sistemas proporcionales, frente a 5,9 años bajo sistemas mayoritarios. Con los sistemas proporcionales, los primeros ministros perdieron el poder debido a una derrota electoral en 95 ocasiones (un 39 por ciento de los casos), y en 143 debido a decisiones no-electorales de otros políticos –de su propio partido o de socios de su coalición. Con los sistemas mayoritarios, los primeros ministros fueron remplazados en el gobierno por derrotas electorales en 36 ocasiones (un 56 por ciento de los casos) y en 28 por decisiones de políticos de su propio partido.

Por tanto, no son sólo los ciudadanos los que deciden sobre la continuidad o el cambio de los primeros ministros sino también los políticos. Podría argumentarse que estos políticos simplemente sustituyen a un primer ministro «quemado» e impopular, soltando lastre en interés del partido o de la coalición cara al veredicto de los votantes en las siguientes elecciones. Así, el propósito de evitar una derrota electoral del Partido Conservador británico en 1992

explicaría la sustitución de Margaret Thatcher por John Major –una estrategia de «chivo expiatorio». Si ello fuera así, se respetaría el poder disuasivo de que disponen los votantes frente a los políticos en las democracias. Pero para que esta interpretación fuera convincente, los políticos habrían de compartir los criterios de los votantes para premiar o castigar a los gobiernos. Existe, sin embargo, evidencia empírica comparada de que ello no es así (Maravall 2007: 923-934).

El Cuadro 1.2 del Anexo 2 muestra que, para el conjunto de gobiernos desde 1945, el riesgo de que una conspiración acabara con el primer ministro aumentaba claramente si los gobiernos eran coaliciones y no de un solo partido. El incremento era fuerte: un 25,1 por ciento. Si tenemos en cuenta a ambos tipos de gobierno, el riesgo era también mayor cuando la economía crecía. Por cada punto de crecimiento del PIB el riesgo aumentaba en un 4,6 por ciento. Por el contrario, si aumentaba el desempleo, se reducía dicho peligro de ser relevado por políticos del propio partido o de la coalición en el poder. Por cada punto de crecimiento del desempleo, el riesgo se reducía en un 6,6 por ciento. La explicación más plausible radica en la ambición de los conspiradores: se contenía si una derrota en las siguientes elecciones era más probable debido a las malas condiciones de la economía; se desencadenaba tal ambición si unas buenas condiciones económicas podían conducirles a una victoria electoral tras relevar al actual primer ministro.

Si comparamos estos resultados con el Gráfico 1.1 y con el Cuadro 1.1 del Anexo 2, la contradicción es patente. Cuando la economía creció, los votantes tendieron a premiar al primer ministro y los partidos siguieron en el gobierno. Pero

en tales condiciones aumentaron los riesgos de que el primer ministro fuera sustituido tras una conspiración por otro político –es decir, a ser castigado por sus compañeros. Los intereses de los votantes y los de los políticos parecen haber estado en clara oposición. Si ello sucediese, estas distintas reglas de conducta política socavarían los incentivos de la representación y significarían una usurpación de la voz del pueblo en las democracias parlamentarias.

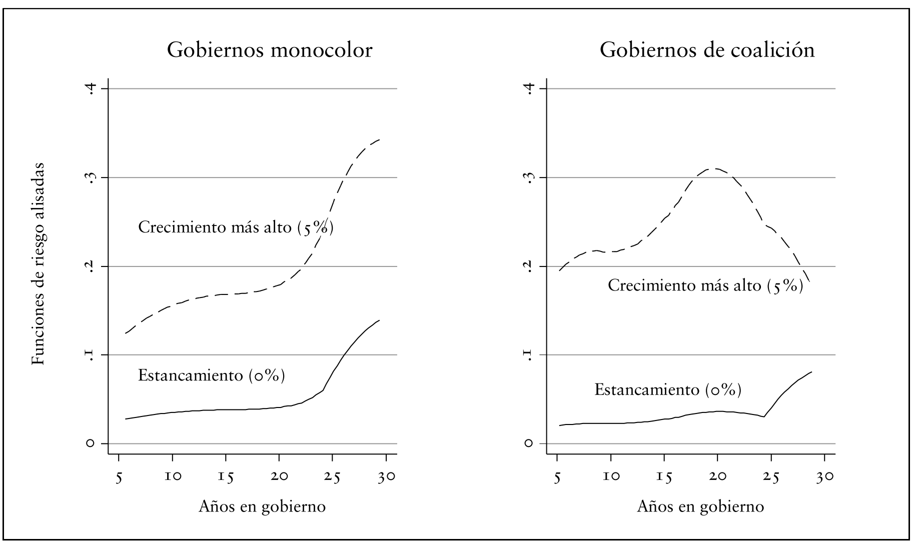
Ello sucedió tanto más en las coaliciones. El Gráfico 1.3 compara los gobiernos de coalición y los monopartidistas. Se trata de una simulación de los efectos del crecimiento económico sobre los riesgos de perder el poder por una conspiración, no por unas elecciones. En ambos tipos de gobierno, el crecimiento aumenta la función de riesgo –es decir, estimula las ambiciones de los políticos conspiradores. Pero en los gobiernos de coalición el efecto es sensiblemente superior.

Es cierto que el apoyo electoral de los gobiernos de coalición (sumando el de todos los partidos que los componen) fue en promedio superior al de los gobiernos monopartidistas –un 56,3 por ciento del electorado, frente a un 43,2 por ciento. Pero la representación proporcional que conduce a gobiernos de coalición facilita que la democracia representativa se convierta en un dominio casi exclusivo de los políticos, en un sistema donde los votantes votan periódicamente pero apenas deciden. Ejemplos han existido sobre todo en la Cuarta República francesa, en la política de Bélgica, Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Holanda o en Italia hasta 1994. Respecto de este último país, Pasquino (1994: 24-25) ha escrito que

> los partidos en el gobierno parecieron expropiar a los votantes de su influencia política, haciendo y deshaciendo gobiernos en todos los niveles con muy poco respeto a los resultados electorales [...]

La formación, y sobre todo la caída, de los gobiernos italianos fue siempre el resultado de luchas entre facciones. Las crisis de los gobiernos no fueron un resultado de la victoria de la oposición.

Gráfico 1.3. Conspiraciones y tipos de gobierno



Regresiones Cox de probabilidad parcial. Cálculo propio. Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

La Democrazia Cristiana se mantuvo en el poder durante 48 años, pese a que su voto se redujera desde un 48,5 por ciento en 1949, con Alcide de Gasperi, hasta un 33,8 por ciento en 1988 con Giovanni Goria. Si atendemos a la política belga, el Christelijke Volkspartij (CVP) sobrevivió en el poder durante 42 años, primero como partido unido al Parti Social Chrétien (PSC), su rama valona, y después separados ambos –tras la escisión del PSC en 1968. Pero, tras dicha escisión, el primer ministro contaba solamente con un partido respaldado por el 16,8 por ciento de los votos (con Jean-Luc Dehaene) para negociar una coalición con otros partidos –frente al 46,5 de que disponía en 1958 Gaston Eyskens cuando el CVP y el PSC formaban un solo partido. Ello no fue obstáculo para que el CVP sobreviviera ininterrumpidamente en el poder mediante permanentes coaliciones negociadas entre políticos.

Esta mayor autonomía de los políticos respecto de los votantes y estos cambios de gobierno por razones distintas a las que guían las decisiones de los votantes no han sido obstáculo para que una reivindicación bastante popular haya sido incrementar la proporcionalidad de los sistemas electorales. En tal caso, se optaría por una representación que funcionase como un espejo de la sociedad frente a una representación sensible a los intereses de los ciudadanos por la disuasión de un castigo electoral. Por ejemplo, entre las reivindicaciones fundamentales del movimiento español de los «indignados», surgido en 2011 (movimiento del 15-M) y que ejerció considerable influencia en otros países, figuraba la «modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema auténticamente representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social, donde el voto en blanco y el voto nulo también tengan su representación en el legislativo» (documento de *Democracia Real, Ya*). Con independencia de cómo podrían tener presencia en el Parlamento el voto en blanco y el voto nulo, lo que se reclamaba era un lugar al sol mucho más incluyente, unos gobiernos consistentes en coaliciones de gran número de partidos y con escasa capacidad decisoria, unas condiciones mejores para que los representantes disfrutaran de autonomía, una dificultad muy grande para que los votantes pudieran echar a un gobierno. Una versión extrema de John Stuart Mill y un rechazo absoluto de Karl Popper.

Sin embargo, el peligro de que «la voz del pueblo» sea usurpada por los políticos preocupa a los ciudadanos por razones aparentemente diferentes a que la representación no refleje la composición de la sociedad. Eso indican los

Eurobarómetros de 21 democracias parlamentarias de la OCDE: la satisfacción con la democracia se incrementaba en los sistemas mayoritarios, controlando por el promedio de crecimiento del PIB durante dos años, la inflación y el desempleo. El modelo explica un 14,5 por ciento de la variación en la satisfacción. Los resultados figuran en el Cuadro 1.3 del Anexo 2. Como puede advertirse, las cuatro variables son estadísticamente significativas y la que ejerce una mayor influencia en la satisfacción es la diferencia entre un sistema mayoritario y uno proporcional. La opinión pública, según estos resultados del análisis de los *Eurobarómetros*, resulta ser más *popperiana* que los movimientos de protesta que reclaman una mayor proporcionalidad.

(4) La hostilidad respecto de los partidos

Tal vez la institución democrática vista de forma más crítica por los ciudadanos hayan sido los partidos políticos. Sabemos que a lo largo de la historia de la teoría democrática fueron considerados como organizaciones fraccionales, lejanas de lo que se entendía como «bien común». Sólo cuando se aceptó que el consenso no podía constituir el fundamento de las decisiones de gobierno, que en las democracias los intereses de los ciudadanos eran inevitablemente heterogéneos, los partidos políticos pasaron a ser entendidos como instrumentos imprescindibles para la representación y la competición política. Esta concepción de los partidos tuvo una primera expresión en Burke ([1770] 1990: 37): «Un partido político es un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su trabajo conjunto, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo». Es decir, desde esta

interpretación la representación parcial de intereses particulares promovía el interés general, no lo socavaba.

Así se ha organizado la democracia a lo largo de casi dos siglos. No es concebible la democracia representativa sin partidos políticos. La Constitución española de 1978 declaró que «los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos». Esta concepción era ampliamente compartida por los ciudadanos: el «deber ser» y el «ser» se solapaban. Así, en julio de 1980, un 92,0 por ciento de los ciudadanos opinaban que «los partidos son necesarios para la democracia» (Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 1.237).

Tras 30 años de experiencia de la democracia, la concepción ingenua de los partidos se había desencantado. En noviembre de 2010, un 78,8 por ciento de los ciudadanos seguía compartiendo esa opinión, pero los que estaban «muy de acuerdo» sólo representaban un 20,0 por ciento. A la vez, un 55,1 por ciento creía que «los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente» (Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.353). Es posible que ello reflejase el cierre organizativo que los partidos políticos practicaron en esos años, sus prácticas burocráticas y clientelistas, sus listas electorales cerradas, bloqueadas y elaboradas lejos de los votantes, sus políticas internas opacas y aparentemente guiadas por intereses de poder, la sustitución de *ideas* por *palabras* en sus discursos. El

diagnóstico que a comienzos del siglo XX realizó Michels ([1911] 1962: 334) siguió siendo relevante: «en los partidos democráticos de hoy día los grandes conflictos entre puntos de vista distintos se refieren cada vez menos a las ideas [...] y degeneran cada vez más en luchas personales [...] Los esfuerzos que realizan para encubrir disensiones internas con un velo piadoso son el resultado inevitable de unas organizaciones basadas en principios burocráticos».

Es muy probable que la evaluación crítica de los partidos políticos fuese una respuesta a políticas –a crisis económicas, demandas sociales insatisfechas, prácticas de nepotismo o experiencias escandalosas de corrupción. Pero cabe también pensar que existió una relación entre esas políticas y la organización de los partidos. Éstos dieron la espalda a la sociedad –su militancia decreció considerablemente desde el inicio de la democracia (Criado 2005), sus formas de organización en agrupaciones territoriales resultaron muy poco atractivas para fomentar la afiliación –convirtiéndose en piezas utilizadas en luchas internas por el poder.

Sartori (1987: 151) ha defendido la tesis de que «cualquiera que sea el grado de oligarquía en cada una de las minorías [partidos] vistas desde dentro, el resultado de la competición entre ellas es, en términos agregados, una democracia». Esta tesis ha predominado de forma abrumadora en la teoría «minimalista» de la democracia. Sin embargo, las democracias representativas se caracterizan por una compleja relación de agencia, en la que los dirigentes de un partido no sólo son el «agente» de un «principal» (sus votantes) sino también de otro –los afiliados del partido que les han elegido. Han de rendir

cuentas ante los dos, con el problema de que las preferencias de ambos pueden divergir. Y a la vez, los afiliados (el partido) son también «agente» de sus votantes –ante los que deberán rendir cuentas. Podemos asumir que los horizontes políticos de los afiliados (los intereses políticos del partido) son de más largo alcance que los de los dirigentes –los partidos tienen una historia mucho más prolongada y seguirán compitiendo durante mucho más tiempo. Por tanto, cabe pensar que un partido disciplinará a sus dirigentes y reforzará el control de los ciudadanos.

Podría suceder así que los ciudadanos actuasen de acicate para la democracia interna de los partidos. Y que lo que sucediese dentro de los partidos resultase de interés para la información política de los ciudadanos. Ya he argumentado que las asimetrías de información entre los ciudadanos y los políticos constituyen un importante problema para que los primeros controlen a los segundos. Si aceptamos que los afiliados dentro de un partido disponen de mayor información sobre la política que los ciudadanos, entonces debates democráticos en el seno de los partidos pueden arrojar luz sobre lo que los políticos hacen o dejan de hacer. La democracia interna en los partidos podría incrementar la democracia en general. Y con ello, las propias políticas podrían mejorar si los partidos ofreciesen a sus dirigentes información sobre el mundo –sobre la incidencia de la insatisfacción ciudadana, sobre la popularidad o impopularidad de unas políticas u otras. El partido se convertiría en un vínculo con los ciudadanos y en un instrumento de «alerta temprana» para sus dirigentes.

Ésta puede ser una argumentación importante frente a la tesis de que la democracia interna en los partidos es

irrelevante para la democracia a secas. La he desarrollado más a fondo (Maravall 2003: cap. 3), pero parece tener importantes limitaciones en la vida política. Ello no implica en absoluto, entiéndase bien, que la democracia interna en los partidos no pueda defenderse como un objetivo normativo deseable en sí mismo –sobre todo, en beneficio de los propios afiliados. Lo que sí significa es que dudosamente pueda defenderse como un medio para un fin. Existen dos razones principales para que ello sea así. La primera es que, si nos creemos el modelo de «la distancia menor» (un votante elige al partido que le resulte más cercano), un partido con posiciones internas distintas puede resultar poco atractivo o convincente –el votante no sabrá con cuál de esas posiciones comparar la suya propia. La segunda radica en que el debate interno puede ser difícilmente comprensible políticamente, escasamente informativo, y tal vez ser visto como señal de incapacidad para gobernar, como muestra de debilidad o de oportunismo político por parte de sus líderes. En tal caso, los votantes preferirán la unidad a los debates internos.

Ha sido frecuente que las derrotas electorales generasen fuertes debates internos en los partidos. La derrota se podía achacar al aislamiento de los dirigentes respecto del partido y de los ciudadanos. Así sucedió tras la derrota de James Callaghan y el Partido Laborista británico frente a Margaret Thatcher y el Partido Conservador en 1979; tras la pérdida del poder por el SPD alemán con Helmut Schmidt frente a Helmut Kohl y la CDU/CSU en 1982; tras la derrota de los socialistas franceses en 1995 frente a Jacques Chirac. Un tema recurrente es que se reclamen elecciones primarias como forma de reforzar el liderazgo y, a la vez, de dar más

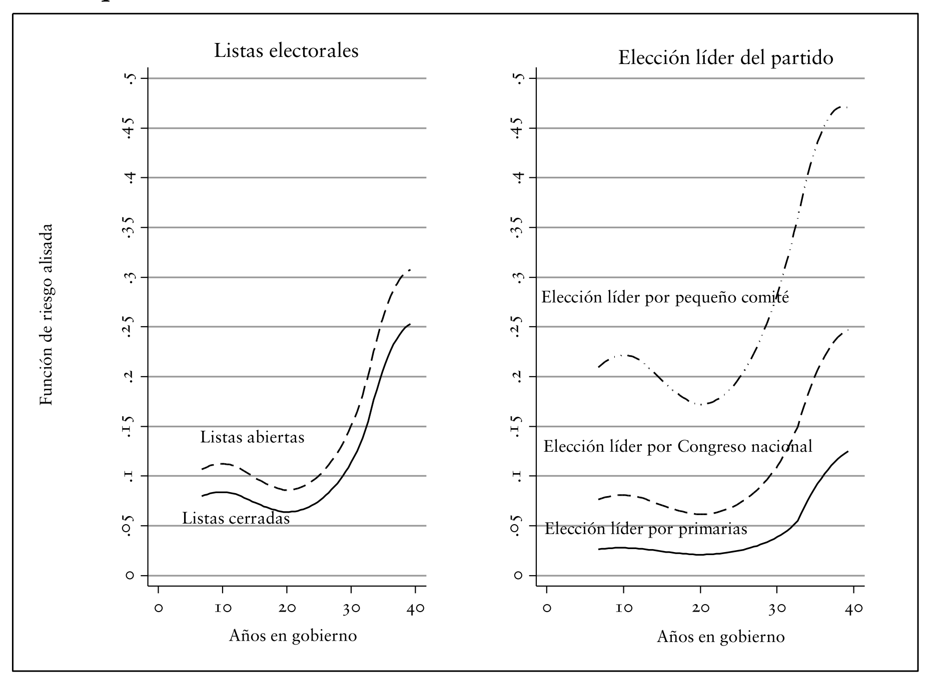
voz a los militantes (en ocasiones también a los «simpatizantes»). En 1997, tras su derrota en las elecciones generales de 1996, el PSOE introdujo elecciones primarias internas para seleccionar al candidato a presidente del Gobierno en las elecciones generales; en 2011, el PS francés adoptó la fórmula de primarias abiertas para seleccionar al candidato a la presidencia de la República.

En el Cuadro 1.4 del Anexo 2 se muestran los resultados que ha tenido la democracia interna de los partidos en la suerte de los que se hallaban en el gobierno. De nuevo utilizo una regresión Cox de probabilidad parcial para estimar los riesgos de perder el poder. Tal vez el resultado más destacado sea la influencia de las variables políticas, muy superior al de las variables económicas. Si atendemos a aquellas que tienen que ver con la democracia interna en los partidos, todas ejercen un efecto muy fuerte.

El resultado es complejo pero intuitivo. Significa que una singular mezcla de autoridad y democracia representó la mejor fórmula para sobrevivir en el poder. Si empezamos con los primeros ministros, cuanto más democrática y participativa hubiese sido su elección al frente del partido menores fueron los riesgos de que los votantes les rechazaran –se redujeron en un 60,9 por ciento. Pero si bien los votantes prefirieron a primeros ministros que dispusieron de este apoyo abierto de su partido, también se redujo el riesgo de perder el poder cuando las listas fueron cerradas en vez de abiertas –el riesgo disminuyó en un 29,4 por ciento. Y si terminamos con la forma de elegir a los candidatos al Parlamento, el riesgo de salir del gobierno se redujo en un 33,8 por ciento cuando el papel de los órganos nacionales fue mayor y menor el de los órganos locales[12].

El Gráfico 1.4 muestra cómo varía la función de riesgo en el caso de listas electorales abiertas o cerradas y en el caso de la elección del líder del partido. De nuevo, mantengo en sus valores medios el resto de variables –la evolución media del PIB en los últimos dos años, la inflación, el desempleo, el índice de Rae de fragmentación del sistema de partidos y la elección más o menos centralizada de los candidatos al Parlamento.

Gráfico 1.4. Supervivencia en el poder y democracia interna en los partidos



Regresiones Cox de probabilidad parcial. Cálculos propios. Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

Hasta aquí he analizado algunos problemas de la democracia representativa. Los he asociado con reclamaciones de «más democracia». Tienen que ver con el funcionamiento del control por los ciudadanos –es decir, con insuficiencias respecto de la delegación de poder, con

desviaciones respecto del ideal de la democracia como gobierno *del* y *por* el pueblo. Pueden verse como problemas «procedimentales», pero tienen consecuencias para los intereses que están en juego en las elecciones. Voy a revisar ahora, de forma somera, problemas que se refieren directamente a estos intereses –en particular, si las democracias pueden limitar los conflictos o tienden a exacerbarlos, si dificultan o facilitan el desarrollo económico, si incrementan o reducen las desigualdades. Trataré más extensamente las dos últimas cuestiones en los capítulos siguientes. Pero las abordo brevemente ahora porque están asociadas con exigencias de movimientos reivindicativos que surgen regularmente en el seno de las democracias; también por las esperanzas que la democracia suscita allí donde no existe. Respuestas a estas cuestiones han sido con frecuencia escépticas, no sólo respecto de «más» democracia sino también respecto de la misma democracia –es decir, han facilitado argumentos autoritarios. Al discutirlas, voy a sintetizar un número masivo de estudios sobre estos temas.

¿CONSTITUYEN LAS DEMOCRACIAS UN RIESGO?

(1) ¿Generan las democracias desorden?

Frente a propuestas de «más» democracia, han sido habituales propuestas de «menos» democracia. Que las democracias pueden constituir un riesgo respecto de objetivos normativos deseables ha sido un argumento habitual en las dictaduras. A la vez que, de forma paradójica, se ha intentado raptar la idea de democracia mediante su manipulación con adjetivos. En España, bajo la dictadura de Franco, primero se presentó a la democracia como subversiva respecto del orden y el bienestar; después se

calificó al régimen como «democracia orgánica»; posteriormente se argumentó que una democracia sería «prematura» porque los españoles no estaban preparados; finalmente, que debería tratarse de una «democracia española» –con características que la situaban en las antípodas de lo que la democracia significa. En Rusia, el régimen de Vladimir Putin adoptó el concepto de «democracia soberana» para eludir cambios políticos[13]. El peligro que supuestamente genera una democracia se ha repetido a lo largo del tiempo en muchos lugares. Sirvan de ejemplo las palabras del primer ministro de Malasia, Mahathir Bin Mohammed: «¿Debemos imponer la democracia a gente que puede no ser capaz de manejarla, a costa de destruir la estabilidad?» (discurso en el *Europe-East Asia Economic Forum*, Hong Kong, 14 de octubre de 1992). Se defiende entonces el autoritarismo como el camino más seguro hacia la democracia.

Este tipo de propuestas se han formulado reiteradamente –desde «dictaduras comisarias» temporales *à la* Carl Schmitt, pretendiendo defender los intereses del pueblo, hasta «dictaduras soberanas», pretendiendo reconstruir estados débiles. Un problema obvio de tales propuestas es por qué razón *menos* democracia constituiría un arreglo temporal y no una confirmación de la advertencia de Walter Benjamin (1969 [1940]: 257) de que «el estado de excepción [...] no es la excepción sino la regla». Dirigentes que alegan que restringen la democracia para reconstruir el país, restablecer el orden o llevar a cabo drásticas reformas económicas no pueden proporcionar compromisos creíbles de que eventualmente levantarán las restricciones. Incluso si señalasen una lista de condiciones y un calendario que

condujera a una democracia sin restricciones, no hay razón alguna para creer que cumplirán su compromiso. Por otro lado, si una democracia no puede ser el resultado de una seudo-democracia en la que los derechos y libertades estén recortados, tampoco existe fundamento para pensar que dirigentes autocráticos aislados tengan mayor capacidad que las instituciones democráticas para promover el orden y el bienestar. Es cierto que pueden reprimir con mayor impunidad, imponer silencio y obediencia. Tal vez eviten temporalmente situaciones de caos, pero los problemas no desaparecerán.

Przeworski (2010: 122-124) ha argumentado que las democracias pueden ser el mejor arreglo institucional para asegurar la paz civil. Se trata de «un método pacífico para procesar conflictos; las instituciones políticas pueden resolver conflictos que pueden ser estructurados, regulados y contenidos». Piénsese por ejemplo en los conflictos asociados con la integración de estados multinacionales o multiétnicos. En su estudio de las culturas políticas de los sistemas comunistas en los años setenta, Archie Brown y Jack Gray revelaron la fuerza subyacente de las identidades nacionales: habían sobrevivido de forma latente y re-emergerían con el colapso de las dictaduras (Brown y Gray 1974: 270-272). De forma similar, 40 años de dictadura franquista en España no pudieron erradicar identidades nacionales que habían contribuido a tres guerras civiles en tiempos modernos y que solamente pudieron encauzarse cuando se restableció la democracia en 1977. Los problemas pueden no resolverse pero pueden gestionarse de forma pacífica a través de instituciones que protejan intereses vitales de las minorías. En sociedades multiétnicas que

tuvieron regímenes comunistas, instituciones políticas democráticas han moderado el conflicto cuando las minorías étnicas han sido incorporadas al proceso político (Alonso y Ruiz-Rufino 2007). En el caso de sociedades divididas de este tipo, tal integración en el seno de una democracia depende mucho de la elección de sistemas parlamentarios frente a presidenciales, de las reglas electorales, de los «pesos y contrapesos» institucionales, del federalismo, de los gobiernos de coalición –de que las minorías dispongan de un lugar bajo el sol y de participación en las decisiones políticas (Horowitz 1985; Cohen 1997; Reynal Querol 2002; Boix 2008). La integración política no se resuelve con intimidación y represión.

(2)¿Gobiernos elegidos son menos capaces de promover el desarrollo económico?

Se ha argumentado con frecuencia que la competición democrática puede amenazar las condiciones materiales de vida de los ciudadanos. China hoy es la referencia utilizada como contraste; antes lo fueron Corea del Sur, Taiwán y todo el Sureste asiático; Chile bajo Pinochet y España bajo Franco sirvieron también de ejemplos. Por lo general se ha señalado que la autonomía de las dictaduras respecto de intereses electorales y de presiones de grupos de interés puede dar a sus gobiernos una mayor capacidad. Y como las exigencias de crecimiento económico inmediato y de igualdad socioeconómica disponen de mayor voz en las democracias, se convierten en fuente de conflicto, de inestabilidad y de políticas a corto plazo que socavan el crecimiento a largo plazo.

Sabemos que las democracias pobres son inestables, pero también lo son las dictaduras pobres (Przeworski 2000).

Sabemos también que, tanto en América Latina como en Europa Centro-Oriental, las demandas de una mejora rápida en las condiciones materiales de vida han sido sustancialmente más fuertes que en Europa Occidental. Por ejemplo, de un 67 por ciento de los checos a un 91 por ciento de los rumanos asociaban la democracia con mejores condiciones económicas; de un 58 por ciento de los checos a un 80 por ciento de los búlgaros, con mayor igualdad; que el Estado debería desempeñar una fundamental actividad redistributiva era respaldado por 55 por ciento de los húngaros, frente a un 27 por ciento de los alemanes. A la vez, una abrumadora mayoría –desde un 70 por ciento en la antigua Checoslovaquia hasta un 88 por ciento en Hungría– sostenía que las elecciones constituyen la mejor forma de elegir un gobierno (Bruszt y Simon 1991: 26, 33-34, 98-99, 174-176).

No se produce una contradicción inevitable entre las elecciones y las reivindicaciones de bienestar material[14]. Aunque demasiados factores interfieren en la asociación directa entre los regímenes y el desarrollo económico, sucede que las democracias se concentran en países ricos mientras que las dictaduras sólo se encuentran en países pobres. Ello genera un problema grave de sesgo de selección si queremos calcular la dirección de la causalidad que puede existir entre los regímenes y sus supuestas consecuencias económicas. En la investigación exhaustiva de Przeworski y sus colegas (Przeworski 2000) sobre 224 regímenes entre 1950 y 1990, la mayoría de las dictaduras no crecieron a lo largo de todo el período –de 56 dictaduras con una renta per cápita inferior a 1.000 $ (en términos constantes de 1985)en su primer año, 47 nunca crecieron por encima de ese nivel

en todo el período; de 98 cuya renta per cápita inicial se situó por debajo de 2.000 $, 70 nunca sobrepasaron ese umbral. Dictadores altruistas, benevolentes y desarrollistas no son frecuentes. Por añadidura, la probabilidad de que opten por políticas económicas nefastas para su país es muy grande. La investigación muestra también que, bajo democracias, la inversión representa una proporción superior del PIB, aunque ello se deba a que la tasa de inversión aumenta con la renta. Los gobiernos democráticos asignan sus recursos con mayor eficiencia y la productividad de sus factores es más alta –esto les proporciona una ventaja sustancial sobre las dictaduras una vez que las economías alcanzan un umbral de acumulación de capital.

Si la «capacidad» de gobernar dependiera de la impotencia y la intimidación de los ciudadanos, los políticos carecerían de información necesaria para adoptar las políticas adecuadas. Las respuestas de autócratas en Hungría, Polonia, España y Portugal a las crisis económicas de los años setenta y ochenta fueron similares: ignoraron diagnósticos internacionales, evitaron reformas fiscales, rechazaron políticas de austeridad en el gasto público y en los salarios (Maravall 1997: 38-73). Una prensa libre, una oposición genuina, y agencias independientes de supervisión pueden proporcionar flujos de información que no existen en las dictaduras o en las seudo-democracias. En un estudio clásico, Drèze y Sen (1989: 278) argumentan que:

> La contribución del pluralismo político se debe a la importancia que tienen la competición política y la crítica social para influir en que la acción del Estado sea más sensible al bienestar de la población... Resulta claro que la influencia pública en las actividades del Estado tiende a ser mucho mayor en sistemas políticos que ofrecen espacio para la oposición y la crítica.

Dirigentes autocráticos podrán preocuparse más por sus propios intereses que los políticos democráticos. Elecciones

competitivas entre partidos con un horizonte temporal más amplio que los políticos pueden reducir el oportunismo político (Wittman 1995). El riesgo de adoptar decisiones equivocadas se incrementa si los partidos de oposición son irrelevantes, las elecciones están manipuladas, la crítica pública no es libre y no existen agencias supervisoras independientes, aunque los gobiernos no sufran molestias y dispongan de una «capacidad» sin restricciones. Como Brus (1992: 138) ha señalado, «las opciones macroeconómicas son por su propia naturaleza políticas, y sin un sistema político pluralista serán arbitrarias».

Las reformas económicas requieren respaldo político democrático –es decir, consentimiento popular. Pero tal consentimiento sólo es posible en condiciones de libertad. Dos ejemplos pueden servir para ilustrar esta afirmación. Uno procede de Polonia: bajo el gobierno comunista, un programa de ajuste económico y de reformas propuesto por el viceprimer ministro Zdzislaw Sadowski fue rechazado en un referéndum en 1987; un programa similar, sin embargo, se aprobó en 1990 por el gobierno democrático deTadeusz Mazowiecki. El otro ejemplo procede de España: los Pactos de la Moncloa que se acordaron tras las primeras elecciones democráticas de 1977 introdujeron un duro programa de ajuste macroeconómico y de reformas estructurales, respaldado por todos los partidos democráticos. La dictadura había sido incapaz de controlar la inflación, el déficit público y el crecimiento de los salarios reales. Tanto las instituciones como las estrategias pueden permitir a los políticos democráticos afrontar problemas económicos profundos sin introducir limitaciones a la democracia.

(3) ¿Los gobiernos elegidos son menos capaces de promover

la igualdad?

Más allá de un umbral de desarrollo, las democracias redistribuyen los ingresos en mayor medida que las dictaduras. Al comparar 65 países entre 1950 y 1990 (de los cuales 22 pertenecían a la OCDE), con 621 observaciones de países/años, Boix (2003: 184-187, 191) ha concluido que cuando la renta per cápita es superior a los 1.000 $, el tamaño del sector público y la redistribución de los ingresos es mayor bajo regímenes democráticos. Es cierto, sin embargo, que después de alimentar expectativas igualitarias las democracias han producido con frecuencia una frustración considerable.

Esta frustración resulta intrigante porque, como ha señalado Przeworski (2010: 169), «las elecciones son el mecanismo político más igualitario de que disponemos». En efecto, una muy amplia evidencia empírica muestra que la desigualdad socioeconómica tiene, por lo general, escaso efecto sobre la participación individual en elecciones: los pobres tienden tanto a votar como los ricos, los menos educados tanto como los más educados. Pero esto sólo refuerza la paradoja: si los ingresos del votante mediano (decisivo) son menores que la renta media y si las políticas de los gobiernos reflejan las preferencias del votante mediano ¿por qué las democracias redistribuyen menos de lo esperado? ¿Y por qué existen diferencias ingentes entre democracias respecto de la desigualdad de ingresos?

La medida de estas diferencias ha sido estudiada por Brandolini y Smeeding (2008). Examinan la distribución de los ingresos monetarios disponibles entre personas (es decir, la suma de todos los ingresos en efectivo por hogares, tras deducir los impuestos y las contribuciones a la seguridad

social) en 32 países, utilizando datos del *Luxembourg Income Study* (LIS) para 2000. Por poner un ejemplo, la relación entre los ingresos medios del 10 por ciento más rico y del 10 por ciento más pobre en los países escandinavos es menor que la mitad de la relación existente en Estados Unidos –es decir, aquí la desigualdad es superior al doble. Confirman en su estudio que «los ingresos disponibles se hallan distribuidos de forma más igualitaria que los ingresos procedentes del mercado, de forma que el sistema de impuestos y gastos sociales reduce la distribución general» de la desigualdad. Pero mientras que el porcentaje de reducción de la desigualdad existente antes y después de los impuestos y del gasto social alcanza 47 puntos en Dinamarca o 45 en Suecia, representa sólo 23 en Estados Unidos. Rusia y México son, de los 32 países, los dos donde la desigualdad es mayor. En el caso de Rusia, la relación entre los percentiles superior e inferior de la distribución de ingresos es tres veces superior a la de los países escandinavos –y cercana a esta diferencia si la comparación es con Alemania o Francia. El crecimiento de la desigualdad en Rusia desde 1980 ha sido mostrado por Atkinson y Micklewright (1992): el coeficiente de Gini referido a los ingresos de los individuos dentro de los hogares aumentó desde 0,245 hasta 0,289 entre 1980 y 1989; a partir de 1989 la desigualdad económica aumentó mucho, así como la pobreza. En el año 2000, la relación entre los deciles superior e inferior de ingresos fue 8,392, cercana a la existente en México (10,385) y considerablemente superior a la que existía en 1992 (6,717) –sirvan como contraste los casos de Francia y Alemania (en modo alguno en cabeza de la igualdad entre los países de la OCDE), donde esas relaciones eran 3,447 y 3,366 en el año 2000 (*Luxembourg Income*

Studies. Para Rusia: Oleadas III y V, RU92 y RU00. Para México: Oleada V, MX00. Para Francia y Alemania: Oleada V, FR00 y DE00).

Así que ¿a qué se deben estas diferencias y cuál es su relación con la política democrática? Un argumento muy repetido deriva de la supuesta conexión entre desigualdad económica y desigualdad política. Si los pobres se abstienen más, la consecuencia será que los ingresos de aquellos que voten serán, en promedio, más elevados que los de los ciudadanos en general y no demandarán redistribución. Sin embargo, excepto en Estados Unidos, no existen grandes diferencias en la propensión a votar que se deban a la desigualdad económica. Sí se encuentran efectos de esta desigualdad en otras formas de participación política que pueden influir en las políticas distributivas de los gobiernos, sobre todo cuando las políticas que benefician a los grupos económicamente privilegiados resultan opacas para el resto de los ciudadanos.

Un segundo argumento ha sido que, puesto que el voto constituye un instrumento muy burdo para expresar las preferencias, los gobiernos disponen de un amplio margen para eludir demandas redistributivas. Éstas pueden ser cortocircuitadas por otras cuestiones –por ejemplo, reivindicaciones étnicas o religiosas. En tal caso, resultan más difíciles de expresar y definir las preferencias del votante mediano (decisivo).

Según un tercer argumento, los sectores más ricos de la sociedad disponen de un arma disuasiva muy poderosa: la amenaza de no invertir y, por tanto, de socavar el crecimiento económico y el empleo. Esta amenaza se multiplica cuando no existen restricciones a la movilidad de capitales. La consecuencia es, paradójicamente, que las

sociedades igualitarias redistribuyen más, porque no existen ni una minoría plutocrática ni una mayoría desposeída (Persson y Tabellini 1994; Bowles y Gintis 1995; Benabou 1996; Aghion, Caroli y García-Peñalosa 1999; Moene y Wallerstein 2006a y 2006b).

El último argumento se refiere al sistema fiscal. Debido a razones electorales, las clases medias se benefician de una proporción desmesurada del gasto público, a costa de los deciles inferiores de ingresos. Por añadidura, si bien los impuestos sobre la renta son redistributivos, representan aproximadamente tan sólo un tercio de la recaudación fiscal en los países de la OCDE –el resto lo componen impuestos indirectos y contribuciones a la seguridad social. El resultado es que, si atendemos a la recaudación, su efecto es fundamentalmente neutro en términos distributivos; el Estado sólo redistribuye, aunque sea de forma limitada, a través del gasto público.

Przeworski (2010: 91-92) señala que «algún grado de desigualdad es simplemente inevitable. La democracia es impotente frente a ello, pero también lo es cualquier otro arreglo político concebible». Y sin embargo, la política democrática resulta relevante para la igualdad de las condiciones materiales y de las oportunidades de vida: «A no ser que los gobiernos combatan la desigualdad, a no ser que mantengan un papel activo protegiendo a los pobres y transfiriendo recursos productivos a aquellos cuya capacidad para obtener ingresos es limitada, la desigualdad tiene tendencia a incrementarse». Sin embargo, estas acciones de los gobiernos dependen de la organización política de los trabajadores en partidos socialdemócratas y en sindicatos; de su capacidad para contrapesar la amenaza de los

capitalistas con acuerdos que puedan promover la inversión, el crecimiento y el empleo; de la información existente acerca de la profundidad de la desigualdad. Cuanto mayor sea la información disponible, más probable será que los diagnósticos económicos y políticos resulten acertados; mayores serán también los incentivos de los gobiernos para promover el crecimiento económico y reducir la desigualdad.

CONCLUSIONES

Las protestas de «lo llaman democracia, y no lo es» o «no nos representan» constituyen expresiones de descontento pero, a la vez, dan vida a la propia democracia. Entre otras razones, porque mantienen a los políticos en alerta sobre un poder *del* pueblo que se basa, necesariamente, en votar libremente cada cierto número de años pero que no puede circunscribirse a eso. En este capítulo he analizado por qué tienen sentido programas de *osar más democracia* o de *profundización de la democracia.* Me he atenido a cuestiones que tienen que ver con desviaciones de la propia concepción *schumpeteriana* de la democracia –es decir, me he ceñido a la democracia representativa, a una competición política por el poder que pretende, pese a todo, basarse en la idea del poder *del* pueblo y *por* el pueblo, expresado en el voto de unos ciudadanos que eligen y cesan a sus representantes. Pero téngase siempre en cuenta, al realizar críticas profundas a los procedimientos políticos o a los resultados socioeconómicos, que tales críticas son típicas de las democracias *realmente existentes.* En las dictaduras o en las seudo-democracias no son permitidas.

Es verdad que el término «democracia» tiene un componente normativo fuerte. Por ello ha experimentado

desde la Primera Guerra Mundial un uso político que ha resultado en una manipulación reiterada del concepto. La razón ha radicado en intereses de política exterior y, a la vez, de política interior –con la atención puesta en la propaganda. Es asimismo cierto que su definición puede tener un sesgo etnocéntrico. Conocemos también las importantes deficiencias que muestran las democracias *realmente existentes* en el control de los políticos por los ciudadanos, así como en la relación entre las preferencias de éstos y las políticas que se llevan a cabo por los gobiernos. Pero estos sesgos y estas deficiencias no difuminan las diferencias entre las democracias y las seudo-democracias, o entre las democracias y las dictaduras. No cabe tampoco alegar que, más allá de anteojeras etnocéntricas, existe un mundo de «democracias no-occidentales».

Todos recordamos el diálogo entre Alicia y Humpty Dumpty: «"La cuestión es", dijo Alicia, "si uno puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas"/ "La cuestión es" dijo Humpty Dumpty, "quién manda –eso es todo"». Un comentario adecuado dada la extraordinaria variedad de regímenes a los que se ha vinculado la palabra «democracia» –también dada la capacidad de los que «mandan» para utilizar las palabras con el sentido que deseen darles. A lo largo del siglo XX, los dirigentes de dictaduras o seudodemocracias han solido añadir adjetivos a la palabra «democracia»: «democracias populares», «democracias orgánicas», «democracias tuteladas», «democracias soberanas» –la lista es larga. Se ha argumentado a veces que la democracia sin calificativos que la acompañen resulta un concepto vacío –sólo cobra contenido si se modifica con un adjetivo. Estoy en total

desacuerdo: los adjetivos añadidos al concepto de «democracia» nublan el debate, producen casillas clasificadoras que tan sólo generan discusiones sin fin acerca de qué casos encajan en cada una de ellas. Han servido, además, de ejercicios taxonómicos cuyos propósitos han sido la apología y la propaganda, no el análisis. En la historia política del siglo XX las democracias con adjetivos han tenido con frecuencia ese tinte ideológico: una dictadura presentada como una «democracia orgánica» o como una «democracia popular» podía defenderse como tan sólo un tipo distinto de democracia, fiel al principio del gobierno *para* el pueblo pero también a las peculiaridades culturales e históricas del país –una especie dentro de un género.

Estos comentarios no deben verse como una defensa del modelo occidental de democracia sin más. Pretenden tan sólo clarificar el análisis que he realizado sobre los problemas de la democracia representativa –los problemas de asimetrías de información, de limitaciones a la incertidumbre sobre los resultados de la competición, de políticos usurpando el veredicto de los votantes, de hostilidad frente a los partidos políticos. Y se deben a que no cabe establecer discriminaciones en los derechos y libertades de los ciudadanos en ningún lugar del mundo, se disfracen o no en peculiaridades de sus culturas o tradiciones. Si los debates sobre la democracia han podido estar teñidos por sesgos etnocéntricos, presentar los regímenes de Chiang Kai-shek en Taiwán, de Jiang Jingguo en China, de Mubarak en Egipto, de Suharto en Indonesia, como democracias «no-occidentales» constituye una pura manipulación intelectual. No han sido tampoco democracias con adjetivos Marruecos o Jordania, donde los reyes tienen un poder incomparable

sobre los parlamentos, los gobiernos o los poderes judiciales.

Humpty Dumpty tenía razón. Cuando Alicia le preguntó «¿Debe una palabra significar algo?», su contestación fue: «Por supuesto que debe». La democracia tiene un significado específico que puede adoptar muchas formas institucionales –éstas deben, sin embargo, preservar siempre el control de los dirigentes por los ciudadanos (lo que supone elegirles y poder echarles), la división de poderes y la transformación de las preferencias de los ciudadanos en políticas. A estos objetivos puede ayudar la claridad, no la oscuridad.

Los políticos pueden tener incentivos para promover la información de los ciudadanos y preservar su capacidad como agentes si piensan en el futuro. La libertad de expresión y de asociación, medios de comunicación que sean plurales e independientes, así como una oposición relevante pueden ayudar a evitar catástrofes políticas. Pueden proporcionar «señales tempranas» sobre riesgos económicos y políticos y sobre crisis exógenas. Pueden ayudar a los gobiernos a evitar errores ingentes y a gobernar con inteligencia (Holmes 1995). El flujo de información y la fragmentación del poder necesarios para que las elecciones sean libres y la competición genuina pueden ayudar a los ciudadanos a librarse de malos gobernantes y también contribuir a mejorar las decisiones políticas.

---

1. A Brandt la derecha le acusaba de anti-patriota por haber adoptado la nacionalidad noruega durante el nazismo y haber llevado el uniforme militar noruego, así como por una supuesta debilidad con extremistas de izquierda. Contra González se preparó un golpe militar para el 27 de octubre de 1982, con la intención de evitar su anticipada victoria en las elecciones del día siguiente. Dos responsables, los coroneles Luis Muñoz Gutiérrez y Jesús Crespo Cuspinera, fueron posteriormente condenados a 12 años de cárcel, pero estuvieron implicadas más de 400 personas. A González se le acusaba de ser amigo de Fidel Castro y Daniel Ortega, muy lejos de los socialdemócratas europeos.

2. En el Reino Unido, por ejemplo, los votantes pensaban que al dirigente del Partido Laborista, Neil Kinnock, le preocupaban más los problemas e intereses de la gente que a Margaret Thatcher (29 por

ciento frente a 20 por ciento). Creían, sin embargo, que la capacidad de ésta para gobernar manteniendo unido a su partido era superior (59 por ciento frente a 20 por ciento). El resultado era que el 43 por ciento votaba a Thatcher y sólo un 29 por ciento a Kinnock (Heath, Jowell y Curtice, 1994).

3. El efecto de las «campañas negativas» puede ser considerable. En el caso de Kerry, su patriotismo fue descalificado (pese a poseer tres «Corazones Púrpura» –una importante condecoración militar de Estados Unidos) y Bush adquirió una ventaja que osciló entre 10 y 20 puntos en la evaluación pública de su liderazgo y de su capacidad para defender a Estados Unidos. Los datos proceden de encuestas de *CBS/New York Times*, octubre y diciembre de 2004. En cuanto a la campaña contra Obama, en la que participaron comentaristas de la *hate speech* como Rush Limbaugh o Michael Savage, en agosto de 2010 uno de cada cinco americanos creía que Obama era realmente un musulmán que pretendía pasar por ser cristiano (*Pew Research Poll*, agosto de 2010).

4. Ésta fue la conclusión particular del PP, enfrentada a las conclusiones de todos los demás partidos que conformaban una abrumadora mayoría en la Comisión Parlamentaria que investigó el ataque terrorista en mayo de 2004.

5. Declaraciones de Mariano Rajoy el 11 de mayo de 2005 y el 15 de enero de 2007.

6. Éste es un ejemplo de lo que constituyó un *leit motiv* de la campaña negativa contra Zapatero: en un debate televisivo (25 de febrero de 2008) Rajoy declaró: «Usted ha mentido, ha engañado a todos los españoles, ha negociado políticamente con ETA, ha puesto en tela de juicio el Estado de Derecho, ha jugado con la ley, ha cedido ante los terroristas y ha aceptado el chantaje».

7. Los dos hombres eran William Aitken (Lord Beaverbrook) y Harold Hamsworth (Lord Rothermere), propietarios de los periódicos *The Daily Express* y *The Daily Mirror*. Baldwin adoptó la frase «poder sin responsabilidad –la prerrogativa de las meretrices a través de los tiempos» de su primo, Rudyard Kipling. Beaverbrook declaró a la Comisión Real sobre la Prensa en 1948 que dirigía *The Daily Express* «exclusivamente para hacer propaganda, y sin ningún otro propósito» (Royal Commission for the Press 1947-9, Apéndice 7: 257-258). Véanse Williamson (1999) y Curran y Seatton (1997: 42).

8. Los países son los indicados en la Introducción: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suecia.

9. Sobre el cálculo del riesgo y la «función de riesgo» véase la nota al pie del Cuadro 1.1 del Anexo 2.

10. El porcentaje se refiere al efecto de añadir una unidad en la variable independiente. En este caso, al efecto de un punto de incremento en el porcentaje de crecimiento del PIB sobre la continuidad o no del gobierno.

11. Los datos proceden del análisis que he realizado de los 312 *Eurobarómetros* señalados en la Introducción.

12. La elección del líder tiene tres valores: (1) elegido por un pequeño grupo; (2) elegido por un Congreso nacional del partido; (3) elegido por primarias. Las listas tienen valor 0 si son abiertas y 1 si son cerradas; La selección de los candidatos al Parlamento tiene seis valores: (1) seleccionados por un órgano central; (2) órganos sub-nacionales proponen y nacionales eligen; (3) órganos nacionales proponen y sub-nacionales deciden; (4) órganos sub-nacionales deciden y nacionales ratifican; (5) órganos sub-nacionales deciden con completa autonomía; (6) afiliados de base deciden.

13. Carlos Arias Navarro, presidente del Gobierno español entre enero de 1974 y julio de 1976, tras la muerte de Franco se refirió a un modelo de «democracia española» en un discurso ante las Cortes el 28 de febrero de 1976: democracia «pero española, no copiada, desarrollada por nosotros mismos, a partir de nuestras propias necesidades, de nuestras experiencias y de nuestro modo de ser». Vladislav Surkov, entonces principal ideólogo de Vladimir Putin, se refirió a una «democracia soberana» en un discurso pronunciado el 22 de febrero de 2006, reclamando que Rusia tenía el derecho de definir qué era y qué no

era la «democracia» existente en el país –algo muy distinto a las ideas «occidentales».

14. La causalidad parece operar en ambas direcciones. Si examinamos 17 países latinoamericanos en 2003 (Maravall 2008), el apoyo incondicional a la democracia se correlaciona con el desarrollo económico (r = 0,39) y, negativamente, con la desigualdad (r = -0,63). El apoyo a que un dirigente no esté restringido por las leyes también se correlaciona con ambas variables socioeconómicas (r = -0,75, y r = 0,26). Fuentes: *Latinobarómetro* 2003, y United Nations, *Human Development Report*.

CAPÍTULO 2

La competición entre izquierda y derecha

INTRODUCCIÓN

«Todos los políticos son iguales»; «no nos representan». Éstos eran algunos de los principales eslóganes de los «indignados» que organizaron el movimiento del 15 de Mayo de 2011 («el 15-M») en España. Movimientos similares surgieron en Estados Unidos y Europa. La protesta por un supuesto secuestro del poder democrático por una casta de políticos tiene, por otra parte, una larga historia. Con una diferencia de más de cuatro décadas, alimentó también las revueltas de los estudiantes franceses en mayo de 1968. *Vive la démocratie directe* era lo que se clamaba desde un mural de la Sorbona: ésa era la solución al bloqueo de la voz del pueblo por los políticos. «La petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada o sustituida por la democracia directa» (Bobbio 1996: 49).

Estos sentimientos han emergido en contextos políticos y económicos muy distintos. En los países anglosajones se ha hablado de los dos gemelos del cuento de Alicia de Lewis Carroll, *Tweedledum* y *Tweedledee*, que luchaban fieramente el uno contra el otro por nimiedades sin sentido alguno. En

Francia, se ha dicho que la diferencia entre la izquierda y la derecha era equivalente a la que hay entre Pepsi y Coca Cola, o como la existente entre Dupont y Dupond –los dos detectives iguales de Tintín. En todas partes, muchos ciudadanos piensan que los políticos van a lo suyo y que sus políticas no ofrecen diferencias. Por poner un ejemplo, en octubre de 2010 un 73,3 por ciento de los españoles afirmaba que «los partidos políticos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales»; un 72,0 por ciento, que «los políticos no se preocupan mucho de lo que piense la gente como yo»; un 74,5 por ciento, que «esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales» (Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio n.º 2.853, octubre de 2010).

En nuestros tiempos, las teorías más desarrolladas acerca de si «todos los políticos son iguales» se encuentran en los modelos espaciales de la competencia electoral, iniciados con Anthony Downs. A partir de ellos, sabemos que la competición electoral en las democracias empuja a los partidos a que sus programas converjan. Por usar sus palabras, «los partidos [...] cambian sus programas de tal forma que se parecen el uno al otro» (Downs 1957: 115). En la intuición original, los incentivos para que los competidores convergieran en sus programas sucederían en sistemas bipartidistas, cuando los políticos dispusieran de información completa acerca de las preferencias de los ciudadanos y éstas se distribuyesen de forma unimodal, cuando los partidos aspirasen tan sólo a ganar las elecciones y cuando la competición electoral se produjera en una única dimensión (típicamente la ideológica). Pero sabemos, asimismo, que la convergencia sucede también si compiten

más de dos partidos (Austen-Smith 2000), si los partidos son ideológicos y no sólo aspiran a ganar –es decir, si prefieren unas políticas a otras y tienen como objetivo el bienestar de los ciudadanos, no sólo el poder (Roemer 2001).

Pero de los modelos espaciales no se deduce sin más que todos los políticos y partidos acaben siendo iguales. La convergencia será limitada cuando el sistema de partidos esté fragmentado y los votantes se hallen distribuidos por todo el espacio político; cuando los políticos no tengan claros los resultados de las políticas y cuando no sepan qué es lo que piensan los votantes (Wittman 1977, 1983, 1990; Cox 1984; Calvert 1985; Chappel y Keech 1986; Londregan y Romer 1993; Schofield 1996; Roemer 2001; Groseclose 2001). Por añadidura, la convergencia entre un partido A y un partido B tendrá como límite aquel punto en que a un votante le resulte indiferente votar a uno u otro partido porque ambos le aportarían la misma utilidad en caso de gobernar. Por ello, Downs (1957: 115-122) indicaba que el *diferencial partidista* (la distinta utilidad generada para un votante por los programas de los partidos A y B) era fundamental para el voto y limitaba la convergencia de los programas. Si un partido quiere ganar, evitando la abstención de sus votantes potenciales, mantendrá un *diferencial partidista* respecto de su adversario y su programa no será una fotocopia del de su competidor. «La gente vota a un partido en particular porque piensa que ese partido le representa mejor que otro» (Przeworski, 2010).

Si no existiese esa diferencia, las elecciones como *selección* del mejor candidato carecerían de sentido –los contrincantes ofrecerían lo mismo. Sólo podrían entenderse como *accountability* retrospectiva –como adjudicación de premios

o castigos por la gestión pasada. Es decir, los votantes no tendrían a su disposición un menú de opciones entre las que elegir aquella que más se ajustara a sus preferencias. Lo que Manin denomina el «principio de distinción» no existiría. Sin embargo, en toda elección un candidato «no se presenta sólo a sí mismo, sino que presenta una diferencia [...] En toda elección, los políticos necesitan diferencias» (Manin 1995: 285).

Przeworski (2010: 100) observa que «incluso si a los votantes no se les ofreciesen opciones, la decisión alcanzada por la mayoría reflejaría la distribución de las preferencias individuales». El votante mediano/decisivo lo es debido a la distribución de las preferencias de los demás votantes. A él le corresponderá la «voz del pueblo»: aunque las elecciones no puedan atribuir a cada ciudadano una eficacia causal sobre las políticas subsiguientes, sí agregan de este modo las preferencias de una mayoría. Ahora bien, ello no obsta a que el abanico de opciones electorales, de alternativas políticas, pueda reducirse drásticamente. Si el «diferencial partidista» se redujese al mínimo, si el «principio de distinción» careciera de significado, si la distancia entre las preferencias de los ciudadanos y las opciones políticas disponibles se incrementase, si el voto de muchos careciese de consecuencias en las políticas posteriores, la propia concepción minimalista de la democracia como «delegación» (Schumpeter 1942) quedaría socavada.

Voy a examinar si es cierto que todos los partidos son iguales o, dicho de otra manera, en qué medida existe un *diferencial partidista*. En este capítulo voy a analizar los programas electorales y las promesas ideológicas de los partidos de la izquierda y de la derecha que compiten por el

poder. En el capítulo siguiente examinaré, además de las promesas, las políticas y sus resultados. Ofreceré aquí como explicación de las diferencias o convergencias que pudieran existir los réditos electorales que proporcionen a los partidos, no sólo razones normativas –el apego que los políticos puedan tener a unos principios u otros acerca de cómo debería estar organizada la sociedad.

Entiendo que tiene sentido comenzar con las promesas porque en ellas se basa la competición política. El propio movimiento de mayo de 1968 denunciaba el pragmatismo político carente de promesas: en la Sorbona se reivindicaba *Assez d'actes, des mots*. En la vida política, los partidos se afanan por ofrecer palabras atractivas, que den altura a sus programas electorales y significado a sus políticas. Cuando lleguen las elecciones, los votantes habrán de valorar qué diferencias existen entre esas promesas y cuáles de ellas se hallan más cerca de sus preferencias. Las promesas no sólo son retórica hueca, sino que se basan en principios e indican medidas cuyo cumplimiento posterior cabe exigir a los políticos si resultan elegidos. Los votantes estimarán también la credibilidad de las promesas: es decir, atribuirán o no al partido cuyo programa les resulte más cercano la capacidad de llevarlo a cabo, teniendo en cuenta tanto su competencia como las circunstancias externas, más o menos restrictivas, en las que tendrá que operar.

Ahora bien, si las promesas influyen en la selección de los partidos, también tienen que ver con la valoración de su pasado. Los partidos no pueden hacer promesas como si fueran candidatos virginales en pugna por el poder: llevan consigo una reputación que compendia su historial político. Los modelos sobre rendimiento de cuentas (Barro 1973;

Ferejohn 1986) han subrayado la importancia de los juicios retrospectivos para la supervivencia de quien ocupa el poder: en ellos se basan las recompensas o castigos electorales que determinan el control de los gobiernos. Pero a la vez los programas electorales no constituyen sólo inventarios de éxitos y fracasos pasados, sino que proporcionan un catálogo de compromisos sobre diferentes políticas.

Abundantes datos comparados, tanto de Estados Unidos como de países europeos (Stimson, MacKuen y Erikson 1995; Stimson 1999; Klingemann, Hofferbert, y Budge 1994), han mostrado que las políticas que llevan a cabo quienes ganan las elecciones se pueden inferir de las promesas de sus programas. El mecanismo que explica por qué quien ejerce el poder respeta sus compromisos electorales radica en el miedo a que, en las elecciones posteriores, los votantes le castiguen por incumplir sus promesas: éste es el incentivo que tienen los partidos para atenerse a sus programas electorales cuando están en el poder. En una ocasión Eugene McCarthy comentó respecto de Hubert Humphrey, su competidor en las primarias de 1968 para elegir al candidato demócrata en las elecciones presidenciales de ese año en Estados Unidos, que «es peligroso que un candidato nacional diga cosas que la gente pueda recordar» (*Life*, 19 de enero de 1968).

Voy a estudiar en este capítulo si «todos los partidos son iguales», comparando las promesas electorales de los partidos que ocuparon el poder, bien en gobiernos monopartidistas o bien como socios de coaliciones, entre 1945 y 2006 en las 21 democracias parlamentarias de la OCDE[1]. Pretendo examinar cómo y por qué han evolucionado las

diferencias ideológicas entre izquierda y derecha. Los principales asuntos que analizaré son los cambios registrados en las promesas ideológicas de los partidos, en la polarización respecto a sus competidores y en sus resultados electorales. El relato de su evolución no descansará en lo que Isaiah Berlin (1954: 13) llamó *teodicea:* una forma de determinismo social que elude las opciones de los políticos, ofreciendo en cambio «una vía de salida del doloroso ámbito de la elección [...] hacia el reconfortante ámbito de la inevitabilidad». Este determinismo no puede explicar diferencias ocurridas en circunstancias similares.

El peso que los políticos atribuyan a los principios, al poder y a las políticas puede variar. Si pensaran que estar fuera del poder convierte los principios en meras ilusiones y si valoraran las políticas en función de su atractivo electoral, su preocupación principal acabaría siendo el poder. La utilidad de elegir una determinada política dependería de la probabilidad de ganar. Esto es lo que ha servido con frecuencia para justificar cambios de políticas: éstas se volverían inútiles si no condujesen al gobierno o si, a pesar de su aceptación a corto plazo entre el electorado, sus consecuencias a medio plazo fuesen eventualmente a generar costes electorales muy fuertes. De esta forma, las políticas pueden cambiar en función de consideraciones electorales.

Voy a examinar las siguientes cuestiones respecto a las promesas ideológicas de los partidos socialdemócratas y de los partidos de la derecha:

(i) ¿Afectó el paso del tiempo, la sucesión de «períodos» asociados a determinadas condiciones económicas, a cambios de los programas así como a mejores o peores

resultados políticos de los partidos?

(ii) ¿Influyeron las posiciones de sus competidores en las promesas de los partidos? Más en particular, ¿reaccionaron estratégicamente los partidos hasta el punto de que los programas convergieran ideológicamente?

(iii) ¿Tuvieron consecuencias para los resultados electorales de los partidos los cambios y las distancias respecto de sus contrincantes? Es decir, ¿aumentaron sus posibilidades de ocupar el poder? Estas consecuencias pueden explicar las respuestas a las preguntas (i) y (ii).

La evidencia proviene de la base de datos que elaboré con 1.121 observaciones relativas a los 21 países indicados durante las seis décadas señaladas. Las observaciones se refieren a cada uno de los años para cada uno de los países (países/años). Las listas de los partidos socialdemócratas y de la derecha figuran en el Anexo 1. El partido de la derecha en cada uno de los países/años observados es el principal competidor del partido socialdemócrata correspondiente, a pesar de los cambios que se hubieran registrado a lo largo del tiempo: por poner ejemplos, el Mouvement Républicain Populaire (MRP) o los gaullistas en Francia; la Unión de Centro Democrático (UCD) o el Partido Popular (PP) en España; el Katholieke Volkspartij (KVP) o la Christen-Democratisch Appel (CDA) en Holanda. En el período estudiado, los socialdemócratas estuvieron en el poder durante 410 años como partido del primer ministro (en gobiernos monopartidistas o como socios dominantes de una coalición); los partidos de la derecha gobernaron durante 537 años como partido del primer ministro (también en gobiernos monopartidistas o en coaliciones sin los socialdemócratas); en otros 174 años los partidos de la

derecha fueron socios mayoritarios en coaliciones con los socialdemócratas. Se celebraron 359 elecciones: los socialdemócratas ganaron en el 39 por ciento de las ocasiones y los partidos de la derecha en el 61 por ciento de ellas. El acceso al poder, y en ocasiones la pérdida del mismo, pudo ser independiente de los resultados electorales: así fue cuando los gobiernos fueron coaliciones.

Los datos sobre los programas provienen del *Manifesto Project*. Utilizo especialmente la variable izquierda-derecha de esa base de datos[2]. Esta variable consiste en una escala basada en el análisis de contenido de los manifiestos electorales de los partidos de 25 países desde 1945, de los que aquí atiendo solamente a los 21 de mi base de datos. La escala se ha creado codificando las posiciones de los partidos respecto de 26 cuestiones que han dividido a la izquierda y la derecha, para después restar la suma de los porcentajes de las referencias de izquierda de la suma de los porcentajes de las referencias de derechas. La escala tiene 200 posiciones, que van de -100 a +100: los signos negativos corresponden a la izquierda y los positivos a la derecha. Para obtener la puntuación máxima en una u otra dirección, un partido tendría que dedicar todo su programa a propuestas ideológicas de izquierda o de derecha. En consecuencia, las puntuaciones también reflejan el peso de las cuestiones de izquierda o de derecha en los programas.

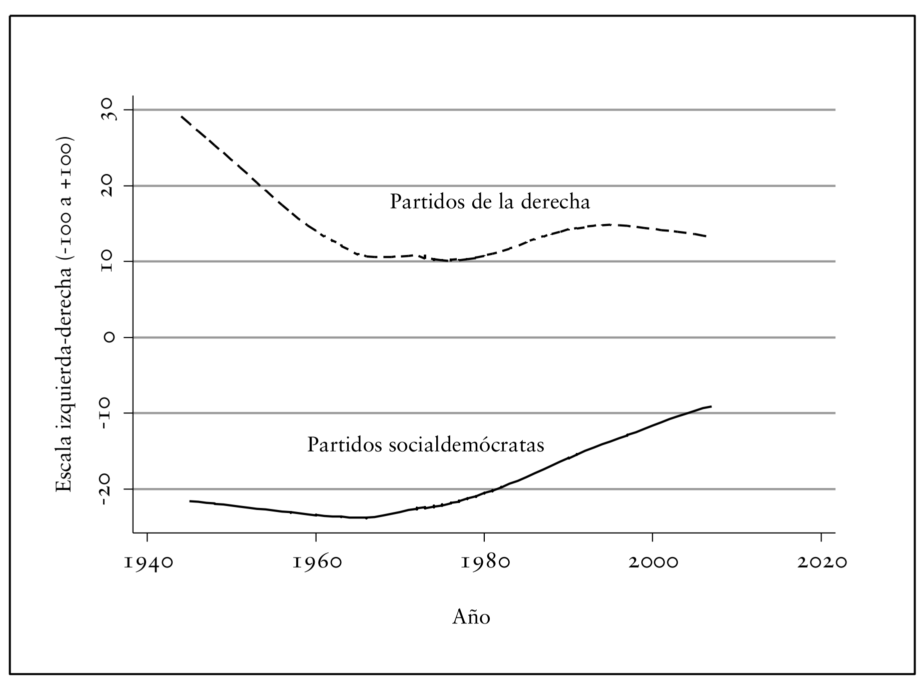
En este capítulo voy a hablar de promesas, no de las políticas ni de los resultados de los gobiernos. Como ya he señalado, hablaré de ello en el capítulo siguiente. Pero el análisis de las promesas con que los partidos compitieron en las elecciones desde 1945 me permitirá detectar si los partidos ofrecieron propuestas que acabaron siendo muy

parecidas, restringiendo el ámbito de opciones entre las que los ciudadanos podían elegir. Ofreceré también una explicación acerca de las razones de la evolución de las promesas a lo largo de esas seis décadas.

LAS RAZONES DE LOS CAMBIOS IDEOLÓGICOS

Veamos una primera estimación de la evolución ideológica de la socialdemocracia y de la derecha desde la Segunda Guerra Mundial hasta 2006. Esta evolución nos permite apreciar si se produjo una convergencia entre izquierda y derecha a lo largo de ese período. Las posiciones ideológicas de los partidos socialdemócratas y de los de derechas se presentan en el Gráfico 2.1. Podemos observar dos giros claros. El primero tuvo lugar entre 1945 y la mitad de los años sesenta: este giro consistió en una búsqueda de la convergencia por parte de la derecha, que se desplazó hacia el centro. El segundo tuvo lugar a partir de 1980: en este caso fueron los socialdemócratas los que cambiaron, siguiendo una trayectoria crecientemente moderada. Éstos fueron los dos grandes giros –entremedias, desde mediados de los sesenta hasta el comienzo de los ochenta, se produjo un período de estabilidad en la ideología programática de los gobiernos. Ni la derecha se acercó a la socialdemocracia, como en el primer período, ni los socialdemócratas se aproximaron a la derecha, como en el último período.

Gráfico 2.1. La socialdemocracia y la derecha a lo largo del tiempo



Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción). Cálculo propio.

Pasemos a ver cómo evolucionó la polarización ideológica entre izquierda y derecha. El Gráfico 2.2 muestra los cambios que se produjeron desde 1945. Aquí, al contrario que en el Gráfico 2.1, la escala distingue si los partidos se hallaban en la oposición o en el gobierno. La polarización refleja las distancias existentes entre los dos principales contendientes en el espectro izquierda-derecha según que ocuparan o no el poder.

El Gráfico 2.2 tiene dos partes. En la primera, las dos curvas corresponden, por un lado, a partidos socialdemócratas en el gobierno y, por otro, a la derecha en la oposición. En la segunda parte, las curvas se refieren, en un caso, a partidos de la derecha en el gobierno y, en el otro, a los socialdemócratas en la oposición. En general, la polarización disminuyó con el paso del tiempo: hasta la mitad de los años sesenta sobre todo como resultado de la

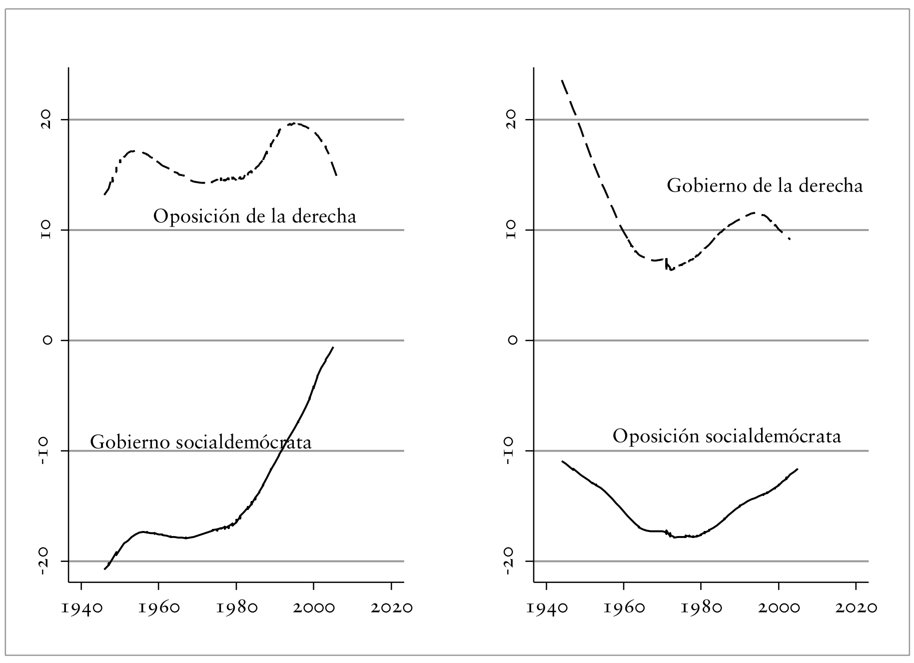
evolución de los partidos de la derecha y, desde finales de los años setenta, como consecuencia de la evolución de los socialdemócratas. Estar en el gobierno o en la oposición influyó sobre las promesas de ambos partidos: lo más destacado fue el giro de los gobiernos. Su cambio más grande se produjo desde 1945 hasta la mitad de los sesenta en el caso de la derecha en el gobierno, y de forma muy extrema cuando los socialdemócratas estuvieron en el gobierno desde los ochenta –pero su creciente moderación se aprecia también en la segunda parte del gráfico, cuando estuvieron en la oposición.

Analicemos ahora con más detenimiento qué influyó sobre los cambios ideológicos y la polarización entre los socialdemócratas y la derecha. El Cuadro 2.1 en el Anexo 2 muestra los resultados de regresiones con errores típicos robustos.

Es preciso hacer primero algunas aclaraciones sobre las variables utilizadas en las regresiones. La división en tres períodos es la siguiente: un período que transcurre desde 1945 a 1960, caracterizado por la reconstrucción de la postguerra y una incipiente expansión económica; otro, desde 1960 hasta 1980, de crecimiento de las economías seguido de crisis de oferta en 1973 y 1979, que dieron lugar a un replanteamiento de las políticas económicas; otro iniciado en 1981, de crisis hasta mediados de los ochenta y, de nuevo, entre 1992 y 1994. El primero de estos tres períodos se ha tomado como referencia. Los programas de la derecha y de los socialdemócratas se corresponden con la escala ideológica del *Manifesto Project* (de -100 a +100). La polarización entre dos partidos, uno socialdemócrata y otro de derechas, se basa únicamente en la distancia entre los

valores de sus programas en dicha escala con doscientas posiciones. Los años en la oposición son las fases en que los partidos no estuvieron ni en el poder con el primer ministro ni tampoco en una coalición como socios minoritarios.

Gráfico 2.2. Polarización entre la socialdemocracia y la derecha en el gobierno y en la oposición



Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción). Cálculos propios.

El primer modelo explica el 18 por ciento de la variación experimentada por los socialdemócratas en la escala izquierda-derecha[3]. El período posterior a 1980 tuvo una influencia extraordinariamente acusada. Ya he señalado que resulta difícil esclarecer qué factores incidieron en la influencia de un determinado período –desde cambios en el ámbito internacional (la Guerra Fría o las de Corea, Indochina, Argelia, Vietnam, Irak, etc.) a otros relativos al bienestar o a las desigualdades socioeconómicas. No es posible tampoco disponer de datos que se retrotraigan a

1945 para determinar los componentes de un período. Ya que tanto los historiadores como los politólogos suelen hablar de distintos períodos tras la Segunda Guerra Mundial, resulta pertinente comprobar qué efectos tuvieron dichos períodos en la ideología de los partidos: el resultado es que su peso fue enorme. Los resultados confirman la influencia de la encrucijada de 1980, tras la cual los programas socialdemócratas se moderaron mucho.

Consideraciones electoralistas tuvieron una gran influencia en las promesas de los programas. Cuanto más se alejaron del centro los programas de los partidos de la derecha, más se moderaron los programas socialdemócratas (el signo del coeficiente es positivo). Pienso que tal cambio pudo deberse en parte a una emulación programática de la derecha, pero que pudo responder también a una estrategia de captar al votante mediano –ahora tal vez más susceptible de ser atraído. Más adelante analizaré los límites de este desplazamiento hacia el centro de los socialdemócratas, que sucedió al anterior movimiento hacia el centro por parte de la derecha entre 1945 y 1970.

A medida que se incrementaron sus años en la oposición, los socialdemócratas defendieron programas más izquierdistas. El Partido Laborista británico de Tony Blair y el Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) alemán de Gerhard Schröder fueron la excepción, no la regla. En ambos casos, tras muchos años atravesando el desierto, la *impaciencia política* desplazó los programas hacia la derecha con la esperanza de ganar por fin las elecciones. Después de 18 años fuera del poder, el programa laborista pasó de una posición de -27,50 en el último gobierno de James Callaghan, derrotado en 1979, a otra de 8,07 cuando el partido volvió a

ganar en 1997 dirigido por Tony Blair. El SPD pasó de una posición de -20,35 en 1981, su último año en el poder con Helmut Schmidt, a 0,87 después de 16 años en la oposición, cuando regresó al gobierno con Gerhard Schröder.

Pero, si éstas fueron dos experiencias excepcionales, la regla fue que, en la oposición, los socialdemócratas creyeran que el regreso al poder dependía de una recuperación de lo que entendieron que eran los «auténticos» principios de izquierda. Señalaré algunos ejemplos. El SPD de Willy Brandt, después de 20 años en la oposición, pasó de -2,91 a -10,43. Tras 21 años como socio minoritario en un gobierno de coalición dirigido por el Österreichische Volkspartei (ÖVP), el Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) austriaco de Bruno Kreisky cambió su programa de una posición de -15,80 a otra de -54,30 puntos en 1970. El Partij van de Arbeid (PvdA) holandés, dirigido por Joop den Uyl, después de estar ausente del poder 16 años, cambió su programa pasando de -21,00 a -44,50 en 1958. En Suecia, el Socialdemokratistiska Arbetarepartiet (SDA) de Olof Palme pasó de un programa situado en -7,70 en 1976, cuando el partido perdió el poder, a otro desplazado a -18,80 en 1983. En Finlandia, el Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SSDP), dirigido por Kalevi Sorsa, cambió un programa situado en 10,71 en 1968 a otro cuya posición ideológica fue -58,00 en 1973.

Sin embargo, este desplazamiento hacia la izquierda a medida que se incrementaron los años en la oposición no significó que condujera al regreso al poder. Por el contrario, en el momento de las elecciones, los programas radicales se relacionaron más con derrotas que con victorias: los partidos que volvieron a ser derrotados se hallaron en una posición

media de -20,24. Las victorias tuvieron lugar cuando los programas se volvieron a moderar justo en vísperas de las elecciones. A su regreso al poder, los partidos socialdemócratas que en su momento lo habían ocupado y que después habían sido expulsados por los votantes, presentaron programas con una posición media de -17,97 puntos.

Los siguientes casos son ejemplos de giros hacia la moderación que preludiaron victorias electorales. El Partido Laborista británico ganó en 1964 con Harold Wilson, defendiendo un programa que, aunque bastante radical (con una posición de -23,80), se había desplazado hacia el centro en comparación con el programa anterior de Hugh Gaitskell, situado en -38,90 puntos. En Portugal, con Antonio Guterres, el programa del Partido Socialista Portugêsa (PSP) pasó de -8,77 a otro colocado en -4,16 en las elecciones de 1996. En Holanda, el programa del PvdA con Wim Kok pasó de -20,60 a -2,59 puntos en 1994. Si nos fijamos en el caso emblemático del Section Française de l'Internationale Ouvrière/Parti Socialiste (SFIO/PS) francés en 1981, aunque ganara con un programa bastante radical (-27,80), su programa anterior se situaba en una posición de -39,20 puntos. Lo mismo sucedió con el Panhellinio Socialistiko Kinema (PASOK) de Andreas Papandreu, que pasó de -37,57 a -27,11 justo antes de su victoria en 1981. En consecuencia, los largos períodos de oposición radicalizaron los programas, pero las elecciones se ganaron sobre todo cuando los partidos viraron hacia la moderación en vísperas de los comicios.

En conjunto, los socialdemócratas se tornaron más moderados con el tiempo debido a cambios en las

condiciones económicas –la desconfianza en que sus políticas entre 1945 y 1975 siguieran siendo eficientes en el nuevo contexto les desorientó durante mucho tiempo respecto de qué singularidad podrían tener sus programas económicos. Sobre ello volveré en el siguiente capítulo. Pudieron seguir siendo competitivos electoralmente cuando llevaron a cabo de manera más eficiente políticas macroeconómicas parecidas a las de sus adversarios, sin un programa propio aunque sí añadiendo políticas sociales considerablemente más redistributivas. Y respondieron con cálculos electorales estratégicos ante movimientos de los partidos de derechas. El tiempo pasado en la oposición (es decir, la *impaciencia política*) radicalizó sus programas; sin embargo, esta tendencia se invirtió en vísperas de su retorno al gobierno –cuando ello sucedió, su victoria electoral fue más probable.

Si atendemos a lo que les ocurrió a sus competidores, los partidos de la derecha, el modelo explica el 13 por ciento de la variación. Los resultados demuestran una vez más la influencia de los períodos y de los cálculos estratégicos. A partir de 1945 y hasta 1960 estos partidos fueron desplazándose hacia el centro, manteniéndose estables entre 1960 y 1980. A partir de 1980 los partidos de la derecha se alejaron del centro, aunque sin volver por lo general a las posiciones de la postguerra –véase el Gráfico 2.1. Pero cuando los socialdemócratas moderaron sus programas, los partidos de la derecha ya no les siguieron. Adoptaron sus propios programas económicos que, tal como explicaré en el capítulo siguiente, generaron en términos comparativos un mayor crecimiento económico a costa de una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos.

Es posible que ese giro fuera acompañado de una percepción de cambios en la posición del votante mediano (decisivo). Desde luego, se debió a la confianza en las nuevas políticas económicas de la derecha en el contexto que siguió a las crisis de oferta de 1973 y 1979 y a las crisis de deuda desde 1982. Los partidos de la derecha también se radicalizaron cuando sus años en la oposición se prolongaron: este cambio fue similar a la pauta de los socialdemócratas –decidieron recuperar los «auténticos» principios para volver a ganar. El Partido Conservador británico es un caso emblemático: después de que el Partido Laborista dominara la política británica desde 1964 (cuando el programa conservador se situaba en 7,8), a finales de la década de 1970 el programa pasó a 24,4 con Margaret Thatcher, convirtiéndose en una referencia para la derecha.

Pero en cuanto a recuperar el poder alejándose del centro, Margaret Thatcher fue la excepción, no la regla. Un aumento de los votantes que les condujera al gobierno estuvo asociado, en la mayoría de los casos, con una moderación de los partidos de la derecha. Así ocurrió en Suecia: el programa del Moderata Samlingspartiet (MSP) pasó de 19,7 en 1972, cuando obtuvo el 11,5 por ciento de los votos, a 2,2 en 1976 cuando consiguió el 15,6 de los sufragios, logrando formar una coalición «burguesa» que expulsó del poder al SDA. En España, el programa del PP pasó de 13,17 a 4,11 puntos entre 1989 y 1996, cuando su electorado se incrementó, creciendo del 25,8 al 38,8 por ciento, y el PSOE perdió las elecciones. Una vez en el poder, los programas de la derecha se situaron más en el centro, de manera que la experiencia de gobierno tuvo un efecto contrario al que produjo un tiempo prolongado en la oposición.

Veamos ahora un resumen, tanto para los socialdemócratas como para los partidos de la derecha, de los valores medios referidos a las posiciones ideológicas de sus programas, las distancias ideológicas que les separaban de sus competidores y los porcentajes de votantes de los partidos de uno y otro signo para los tres períodos de 1945 a 1960, de 1961 a 1980 y posterior a 1980. Excluyo los años en que gobernaron juntos en coalición: por ejemplo, el Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) y el Österreichische Volkspartei (ÖVP) en Austria hasta 1970, o el Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) y el Christlich Demokratische Union (CDU)/Christlich-Soziale Union (CSU) en Alemania entre 1966 y 1969.

Tabla 2. 1. Ideología, polarización y voto a lo largo del tiempo

	De 1945 a 1960	De 1961 a 1980	Después de 1980
Ideología de programas socialdemócratas	-22,47	-24,21	-15,01
Ideología de programas de la derecha	19,47	7,86	14,59
Polarización	41,77	32,04	27,43
% promedio de votos de los socialdemócratas	32,54	31,55	31,06
% promedio de votos de los partidos de la derecha	34,09	33,96	32,21

Fuentes:

(1) 21 democracias. 1945-2006.

(2) *Manifesto Project.*

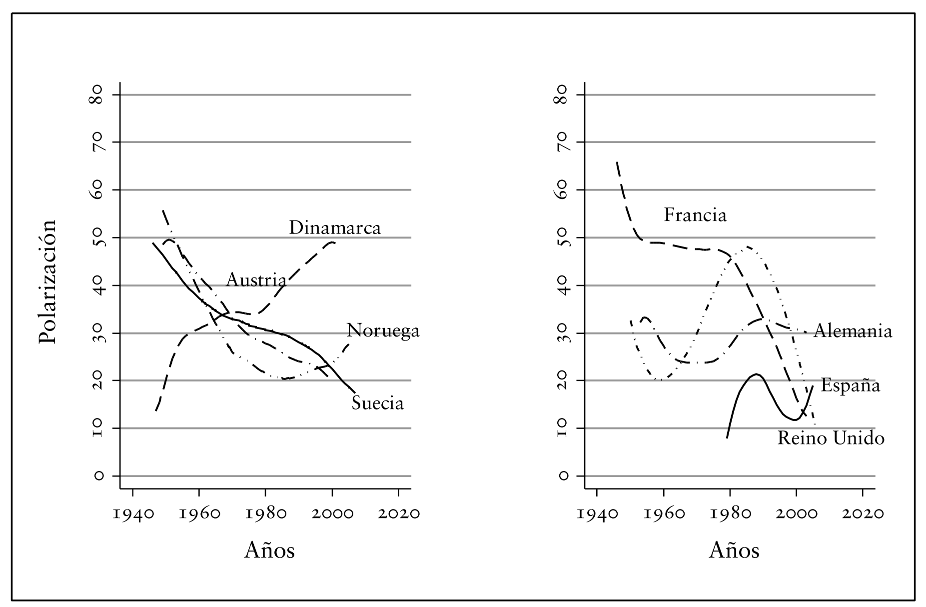
Véase Introducción.

La evolución ideológica de los partidos puede, en muy buena parte, explicarse por las condiciones socioeconómicas de cada período pero, también, por las estrategias electorales. Si la explicación se limitara a las condiciones exógenas, observaríamos una convergencia uniforme entre

los partidos socialdemócratas y también entre los partidos de la derecha. Es cierto que la polarización entre izquierda y derecha se redujo en 14 puntos entre el primero y el último período (el que trascurre entre 1945 y 1960 y el posterior a 1980). Sin embargo, diferencias importantes existieron tanto en el seno de los partidos socialdemócratas como en el seno de los partidos de la derecha.

Esas diferencias, *que manifiestan la relativa autonomía de la política*, se revelan en el Gráfico 2.3. El gráfico muestra la polarización entre la posición de un partido en la escala de -100 a +100 y la posición de su principal competidor. La polarización refleja entonces la distancia entre dos partidos en una escala de 200 puntos. Como es obvio, en la estimación de la polarización ya no resulta necesario utilizar signos positivos o negativos. Por lo general, la polarización se redujo, con las excepciones de Dinamarca, Noruega y España. Y osciló entre 0,07 puntos en Italia entre 1984 y 1986, durante el gobierno de Bettino Craxi, y 97,90 puntos en Suecia en 1961, bajo el gobierno de Tage Erlander: una notable diferencia que muestra los límites de la convergencia. Al final del período, la mayor polarización ideológica existió en Dinamarca, Alemania y Noruega. La menor, en el Reino Unido y en Francia.

Gráfico 2.3. Polarización entre la socialdemocracia y la derecha en ocho países



Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción). Cálculos propios.

Paso ahora a analizar qué influyó en la polarización entre los socialdemócratas y los partidos de la derecha. Los resultados se encuentran en el Cuadro 2.2 del Anexo 2. Ya he señalado que mientras que los primeros se movieron hacia el centro, los segundos (pese a lo que Downs predeciría) no se desplazaron hacia la moderación[4]. Por ello, en ocasiones, en lugar de convergencia se pudo producir una mayor polarización entre izquierda y derecha. El Cuadro 2.1 del Anexo 2 y los gráficos 2.2 y 2.3 han proporcionado datos preliminares. Pero debemos siempre recordar que, en términos generales, la polarización entre los socialdemócratas y la derecha se redujo sensiblemente tras 1980 y que varió considerablemente dentro de cada período. Los resultados de las regresiones que figuran en el Cuadro 2.2 nos proporcionan información sobre qué influyó en las variaciones de la polarización ideológica que existieron entre los partidos socialdemócratas y la derecha[5].

La polarización varió por los efectos del periodo iniciado

en 1980, así como por las estrategias electorales de la derecha y la izquierda. El modelo explica el 63 por ciento de las variaciones en el caso de gobiernos socialdemócratas; pero tan sólo el 16 por ciento cuando gobernaron partidos de la derecha.

Cuando la polarización aumentó, fue sobre todo inducida por los partidos de la derecha y, paradójicamente, acompañada de una mayor moderación de la socialdemocracia. De esta forma, si controlamos por los períodos, la distancia entre los partidos se incrementó cuando la derecha se alejó más del centro. Por el contrario, la moderación de la izquierda generó una menor polarización. Ello pudo deberse al giro de sus políticas; también a estrategias electorales, creyendo poder atraer votantes moderados cuando sus competidores se desplazaron más hacia la derecha. Es decir, pudieron actuar por cálculos políticos o realizar un giro programático por la carencia de un programa económico propio desde finales de los años setenta. Sobre esto volveré en el capítulo siguiente.

Algunos ejemplos pueden servir para ilustrar la diferencia entre, por una parte, la posición ideológica de los programas socialdemócratas y, por otra, su polarización respecto de la derecha. El programa del SPÖ austriaco de Bruno Kreisky se situó en -18,9 en 1976, y la distancia respecto al ÖVP fue de 22,0 puntos; como contraste, en 1987, con Franz Vranitzky, el programa fue más moderado (-7,1), pero la distancia con la derecha aumentó (36,2). El programa del SPD alemán en 1973, con Willy Brandt, se situó en -14,44, mientras que la distancia con la Christlich Demokratische Union/Christlich-Soziale Union (CDU/CSU) fue de 19,58; en 1999, con Gerhard Schröder, el programa se moderó hasta 0,87 pero la distancia

se incrementó hasta 21,68. En Dinamarca, el Socialdemokratiet (SD) se situó en una posición de -12,8 en 1978, con Anker Jorgensen, y la distancia con el Konservative Folkeparti (KF) fue de 33,0; en 1995, con Poul Nyrup Rasmussen, el programa se desplazó hacia el centro (-7,37), pero la distancia se incrementó hasta llegar a 61,44. En Noruega, el Det Norske Arbeiderparti (DNA) de Trygue Bratelli se situó en -36,60 en 1974, mientras que la distancia con el partido de la derecha, *Høyre*, fue de 18,5; en 1994, con Gro Harlem Brundtland, el programa se moderó (-19,71), mientras que la polarización se agudizó (hasta llegar a 34,10). Una mayor moderación fue acompañada en estos casos por una mayor polarización.

En consecuencia, la convergencia de los socialdemócratas con la derecha tuvo un límite, fuese cual fuese su dificultad para elaborar un programa económico propio desde finales de los años setenta. Es posible que ese límite se debiera al respeto a principios ideológicos, pero cálculos electorales parecen haber sido importantes –la atención a los votantes moderados, cuando los partidos de la derecha se alejaron del centro en sus políticas. En todo caso, los programas socialdemócratas se desplazaron en muy pocas ocasiones al espacio de la derecha en el espectro ideológico (de 0 a +100). Esto sí ocurrió con los programas del SPÖ austriaco en el período de 1997 a 1999, del Partido Laborista australiano entre 1985 y 1987, del Mifleget Poalei Eretz Israel (MAPAI) israelí entre 1956 y 1958, o del Partido Laborista británico después de 1997. Pero, pese a ello, las distancias que separaban al SPÖ y al Partido Laborista británico respecto de sus competidores de la derecha continuaron siendo considerables. La del SPÖ, por ejemplo, fue superior a la del

SFIO-PS francés respecto de sus rivales, pese a que el programa del SFIO-PS se situara mucho más a la izquierda. La polarización existente entre el Partido Laborista británico de Tony Blair y el Partido Conservador sólo fue ligeramente inferior a la que separó a los socialistas franceses de sus competidores en la derecha.

En resumen, aunque a partir de 1980 los socialdemócratas moderaran sus programas y las distancias con los partidos de derechas se redujeran, éstas estuvieron lejos de desaparecer, probablemente por cálculos políticos. Mientras que los partidos socialdemócratas se desplazaron hacia posiciones más moderadas, los de la derecha se alejaron de sus posiciones centristas del período 1961-1980: debido a ello, la polarización pudo así preservarse o incrementarse en bastantes casos. Estas distintas tendencias de la izquierda y la derecha supusieron un importante límite para una convergencia *downsiana*. Paso ahora a examinar con más cuidado los cálculos electorales que pueden explicar tanto la moderación o la radicalización de los programas como la mayor o menor polarización que los partidos decidieron con sus estrategias.

LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LOS CAMBIOS IDEOLÓGICOS

Los partidos en el gobierno, tanto los socialdemócratas como los de la derecha, cambiaron sus promesas electorales cuando dejaron de confiar en sus políticas anteriores –los partidos de la derecha, con anterioridad a 1960; los socialdemócratas, desde el final de los años setenta. También cuando sus cálculos electorales les hicieron pensar que tales cambios eran políticamente convenientes. En el siguiente capítulo voy a examinar la primera cuestión. Ahora voy a analizar la segunda: si tuvieron razón en esos cálculos

electorales; es decir, si mejoraron sus posibilidades de alcanzar y preservar el poder.

Los programas constituyen conjuntos cuidadosamente elaborados de políticas que han de resultar atractivas y creíbles para una parte suficientemente amplia del electorado. Sólo representan una parte de las informaciones que los votantes deben procesar: otras consisten en el tipo de líder que tiene el partido; la medida en que su organización interna puede influir en su capacidad de gobernar; y también en la reputación adquirida por el historial de sus políticas. Pero, en todo caso, los programas intentan orientar a los votantes a la hora de tomar decisiones electorales que maximicen su utilidad.

Con razón se ha señalado (Fernández-Vázquez 2009) que la influencia de los programas sobre el voto depende de su credibilidad como señales. Los votantes parten de ciertas creencias *apriori* respecto de los partidos y, ante la nueva información que el último programa proporciona, pueden actualizarlas en función de la credibilidad de las nuevas promesas que haga un partido[6].

Aunque los políticos no suelen operar con datos exhaustivos, sí elaboran sus estrategias con cuidado. Esperan extraer réditos políticos cuando alteran sus promesas en función de cambios en las condiciones del país, de si su competidor lo hace o no, así como del número de partidos que compiten en las elecciones. En los resultados del Cuadro 2.3 del Anexo 2 podemos ver las consecuencias políticas que tuvieron tanto los cambios programáticos como la polarización ideológica respecto de sus adversarios.

Utilizo modelos de regresión de probabilidad parcial de Cox, que calculan el peligro relativo de perder el poder,

presuponiendo que existen riesgos proporcionales (es decir, sin aplicar restricciones al perfil del riesgo básico). El modelo es especialmente adecuado para reflejar la dirección de la causalidad entre los cambios ideológicos y las posteriores consecuencias políticas.

Observemos primero la probabilidad de que los socialdemócratas se mantuviesen en el gobierno. Si tomamos como referencia el período que termina en 1960, en los dos períodos posteriores el riesgo de que los socialdemócratas perdiesen el poder se redujo. Por tanto, aunque con el tiempo la ideología de los programas se moderase, la permanencia en el poder de los socialdemócratas fue más segura en comparación con el período que transcurrió entre 1945 y 1960. La moderación ideológica, con independencia de los períodos, redujo los riesgos[7] de que los socialdemócratas perdieran el gobierno: la reducción fue de un 30 por ciento por cada 10 unidades de variación en la escala ideológica de 200 puntos (entre +100 y -100). Dicho de otra manera, las posibilidades de que fueran derrocados por la derecha se redujeron con programas socialdemócratas más moderados en el gobierno. Sin embargo, cuando la polarización entre la socialdemocracia y la derecha aumentó, los riesgos también se redujeron (en un 16 por ciento por cada 10 unidades de cambio en la escala).

Si pasamos a examinar qué afectó a las probabilidades de que los partidos de la derecha perdieran el poder, los riesgos fueron también considerablemente mayores hasta 1960 –un período, por tanto, de mayor inestabilidad de los gobiernos tanto de la derecha como de la izquierda. En los dos períodos posteriores, las probabilidades se redujeron en un 41 y un 54 por ciento respectivamente. De nuevo, las variables

ideológicas fueron influyentes, aunque en menor medida que en el caso de los socialdemócratas. Igual que sucedió con sus contrincantes, las probabilidades de que un partido conservador perdiera el poder se incrementaron cuando su programa giró hacia posiciones ideológicamente más extremas –el efecto fue de un 15 por ciento por cada 10 unidades de cambio hacia un mayor radicalismo. Por el contrario, al revés que para los socialdemócratas, para un partido de la derecha una mayor polarización respecto de la oposición socialdemócrata incrementó los riesgos de que perdiera el poder (aunque el efecto fue pequeño: un 5 por ciento por cada 10 unidades de cambio en la polarización).

Una pregunta que podría formularse es por qué los partidos de la derecha se desplazaron del centro a partir de 1980, si una menor moderación incrementaba su riesgo de perder el poder. Pero la pregunta mezclaría dos cuestiones distintas. Téngase en cuenta que los gráficos 2.1 y 2.2 representan *una evolución agregada muy cambiante* de la ideología programática de los 21 partidos conservadores a lo largo de seis décadas. Y que, pese a esta evolución agregada tan considerable de su ideología, la Tabla 2.1 muestra que *su promedio de votos en las elecciones apenas varió a lo largo del tiempo*. Por añadidura, la *duración en el gobierno de los partidos de la derecha en su conjunto tampoco varió de forma apreciable* a lo largo del tiempo, pese a que sí variara el promedio de sus posiciones ideológicas en la escala de -100 a +100. De esta forma, dicha duración en el poder en las ocasiones en que estuvieron en el gobierno entre 1945 y 1960 fue en promedio de cinco años y seis meses; en el siguiente período, entre 1961 y 1980 (el período de mayor moderación), fue de cinco años y ocho meses, y finalmente,

tras 1980 (cuando los partidos de la derecha en su conjunto se volvieron a alejar del centro), fue de seis años y tres meses. Es decir, las variaciones entre los tres períodos fueron mínimas en promedio para el conjunto de los 21 partidos. Una cuestión distinta es que, en relación con otros gobiernos del mismo signo ideológico, si un gobierno singular extremaba su derechismo sus probabilidades de durar se redujeran en términos comparados.

Para evaluar adecuadamente la relevancia de la ideología, debemos tener en cuenta que los cambios en los programas y en la polarización consistieron generalmente en variaciones de muchas unidades. Por ejemplo, la media de variación en la polarización fue de 28,75 unidades. En consecuencia, los cambios de 10 unidades que he venido considerando calculan a la baja los efectos que se podían producir en la fortuna política de un partido por cambios ideológicos en los programas y en la polarización.

Con el paso del tiempo, si atendemos únicamente al interés de estar en el poder, políticos socialdemócratas actuaron racionalmente moderando sus programas cuando se mantuvo, al mismo tiempo, una considerable distancia ideológica respecto de sus competidores. Dicho de forma diferente, su interés radicó en que el adversario girara hacia un programa más radical y en no desplazarse ellos, generándose como consecuencia una mayor polarización. Téngase en cuenta, sin embargo, que los partidos de la izquierda se moderaron mucho desde 1980 –si se hubiera debido a ellos solos, el resultado hubiera sido una convergencia mucho mayor. Si ésta se limitó, ello fue debido al alejamiento del centro de sus competidores de la derecha. En cuanto a la influencia de los períodos, no fue tanto a

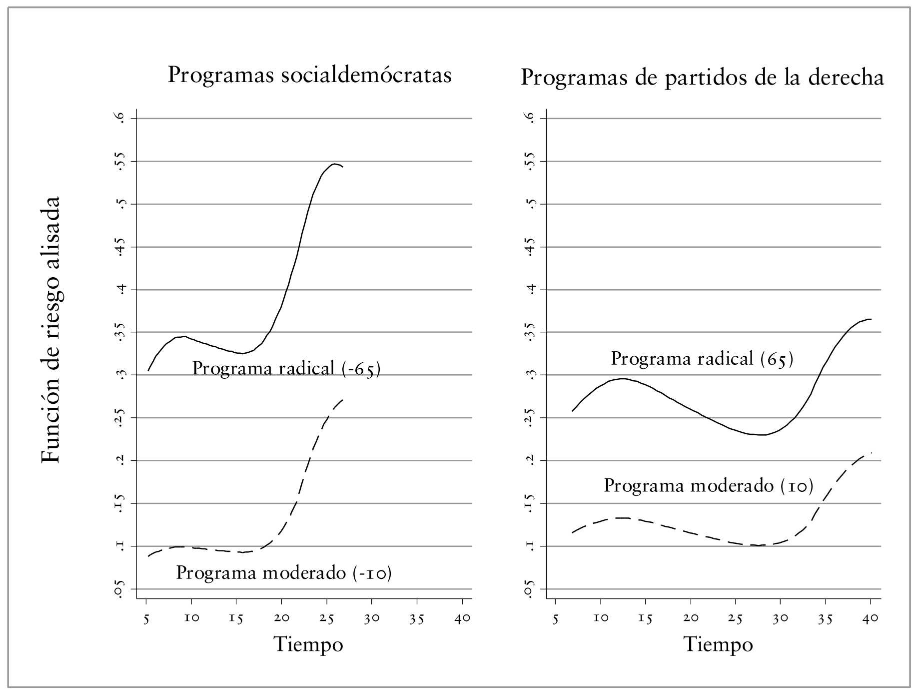
costa de una menor probabilidad de mantenerse en el poder, sino de la derechización de las promesas ideológicas desde el final de los años setenta.

Podemos interpretar más claramente los resultados de las regresiones examinando el efecto aislado de una determinada variable sobre la función de riesgo, controlando el resto de las variables manteniéndolas en sus valores medios. El Gráfico 2.4 proporciona evidencia visual del efecto de la posición ideológica de los programas sobre la supervivencia en el poder de los partidos. Podemos observar en el caso de los partidos socialdemócratas qué efecto tuvieron los programas ubicados más a la izquierda (-65 en la escala ideológica) o más a la derecha (-10). El gráfico muestra lo mucho que se incrementaron las probabilidades de que se mantuvieran en el gobierno cuando sus promesas electorales fueron más moderadas, en comparación con sus programas más radicales. La función de riesgo se elevó de modo considerable cuando los socialdemócratas se radicalizaron más, mientras que fue mucho más reducida cuando compitieron con programas moderados. A partir de 15 años en el poder, los riesgos se dispararon; pero desde su misma llegada al gobierno existió una gran diferencia en la función de riesgo, debida estrictamente a razones ideológicas.

Veamos ahora las consecuencias que tuvieron los cambios ideológicos sobre las probabilidades de supervivencia de los gobiernos de la derecha. De nuevo, atiendo sólo a la ideología: es decir, a la moderación o el radicalismo de los programas. Controlo igualmente el resto de las variables independientes (que figuran en el Cuadro 2.3 del Anexo 2), manteniéndolas en sus valores medios. La segunda parte del

Gráfico 2.4, referida a estos partidos, muestra los efectos de la moderación programática (posición de +10 en la escala de -100 a +100), comparándolos con los del radicalismo (posición de +65). La función de riesgo (es decir, las probabilidades de perder el gobierno) aumentó con los programas más radicales. La moderación o el radicalismo tuvieron, sin embargo, efectos más reducidos que para los partidos socialdemócratas.

Gráfico 2.4. Efectos de los cambios ideológicos sobre la supervivencia en el gobierno



Regresiones Cox de probabilidad parcial. Cálculos propios. Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

El Gráfico 2.5 analiza los efectos de la polarización ideológica entre los programas socialdemócratas y los de los partidos de la derecha, controlando el resto de las variables dependientes situándolas de nuevo en sus valores medios. La horquilla de las distancias va desde 50 hasta 20. En el caso de

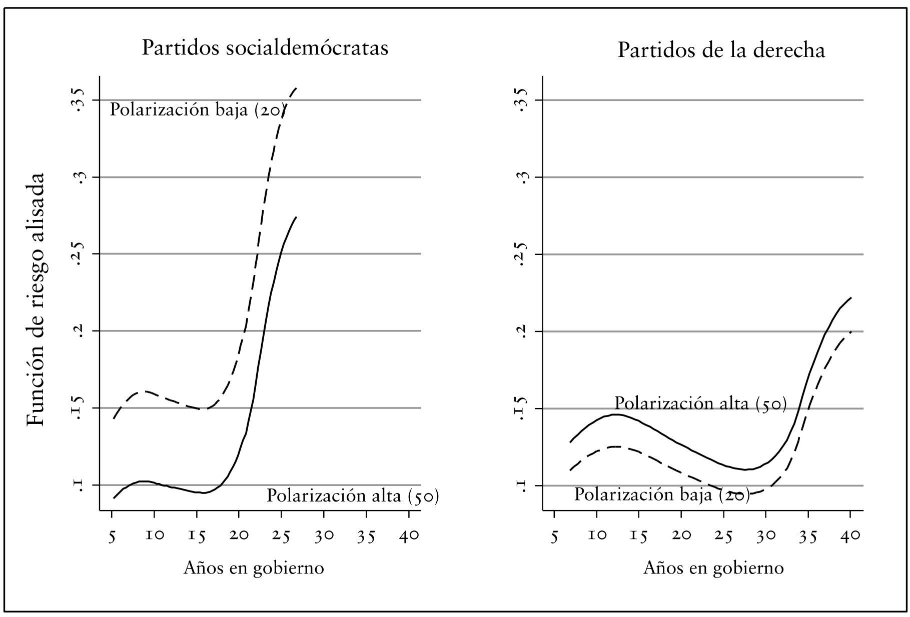
los partidos socialdemócratas, la función de riesgo de perder el poder se incrementó cuanto más se acercaron a sus competidores de la derecha. A medida que aumentó la proximidad (reduciéndose la polarización), menos probable fue que los socialdemócratas se mantuvieran en el gobierno. Como por otra parte la moderación programática ayudó a los socialdemócratas, la combinación estratégica óptima radicó en que, a la vez, se produjera un mayor extremismo de la derecha.

Es decir, los socialdemócratas sacaron réditos políticos a su moderación y al radicalismo de sus competidores. Lo primero fue fruto de su propia elección; lo segundo, el resultado de un regalo de la derecha o, tal vez, de una estrategia política. Recuérdese que, como señalé en el Capítulo 1, la ideología abarcó 26 cuestiones –temas morales, militarismo y pacifismo, derechos civiles, políticas sociales y económicas. Así por ejemplo, especulando sobre estrategias, los socialdemócratas pudieron adoptar un programa económico moderado, y a la vez provocar una mayor polarización si sus competidores de la derecha se radicalizaban cuando un gobierno socialdemócrata promovía derechos sociales, garantizaba el laicismo o combatía discriminaciones de género.

Para los partidos de la derecha, las consecuencias ideológicas de la polarización fueron opuestas: el aumento de las distancias fue negativo para su supervivencia en el poder. Aunque el efecto de una polarización mayor o menor fue reducido, el coeficiente de regresión es estadísticamente significativo y muestra el signo contrario al de los partidos socialdemócratas. Es decir, cuando la polarización se incrementó, la función de riesgo aumentó –los partidos de la

derecha corrieron un mayor peligro de perder el gobierno. Por el contrario, cuando las diferencias programáticas fueron menores y la polarización con la izquierda se redujo, resultó mucho más probable que los partidos de la derecha permanecieran en el poder. Los votantes de la derecha parecen haberse preocupado menos de la preservación de un *diferencial partidista* –éste era mucho más relevante para las fortunas de los gobiernos socialdemócratas.

Gráfico 2.5. Efectos de la polarización sobre la supervivencia en el gobierno



Regresiones Cox de probabilidad parcial. Cálculos propios. Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

Tanto para los socialdemócratas como para los partidos de la derecha algunas reflexiones respecto de sus estrategias son similares. Se trata de reflexiones considerablemente *downsianas:* si el programa del partido en el poder, cualquiera que fuera su signo ideológico, ofreció promesas moderadas, las probabilidades de sobrevivir aumentaron. Pero este efecto de la moderación no se tradujo en

convergencia entre partidos porque la polarización con los competidores de la derecha fue importante para los socialdemócratas –sus posibilidades de permanecer en el poder fueron más altas cuando esta polarización fue elevada. Por seguir con Downs, que se mantuviera el *diferencial partidista* les ayudó a seguir en el gobierno. Por el contrario, para los partidos de la derecha, sus oportunidades de sobrevivir en el gobierno se beneficiaron de una polarización menor –aunque el efecto de la polarización sobre la supervivencia fuera mucho menor. La dilución de las señas de identidad que distinguen a la derecha de la izquierda fue perjudicial para los socialdemócratas, pero no para los partidos de la derecha.

CONCLUSIONES

Las cuestiones principales que he discutido en este capítulo son qué fundamento tiene la extendida creencia de que todos los partidos son iguales y qué razones podrían explicar su convergencia o divergencia. De ser cierto que cualquier diferencia ideológica se hubiese desvanecido, las consecuencias serían graves para la democracia. Ésta se basa no sólo en el voto, sino en la posibilidad de elegir entre alternativas diferentes. Señalan Bobbio (1996) y Przeworski (2010) que, con independencia de que la política elegida dependa de los votos, la democracia representativa requiere que los ciudadanos puedan elegir entre alternativas genuinamente diferentes, que compitan partidos ofreciendo propuestas distintas sobre temas sustanciales. Estas diferencias permiten acoger la heterogeneidad de preferencias del electorado: cada votante respaldaría a aquel partido cuyo programa le resultara más cercano. *Si las diferencias entre partidos hubieran desaparecido, si todos prometiesen lo mismo, los ciudadanos podrían votar pero no*

elegir. En tal caso, los «indignados» que alzan su voz cada cierto tiempo en las democracias tendrían razón: los políticos podrían llamarse a sí mismos «representantes», pero no lo serían. La ausencia de un menú político diferenciado no permitiría hablar de un gobierno *de* y *para* el pueblo.

He examinado la evolución de las promesas electorales de la izquierda y de la derecha a lo largo del tiempo. He considerado como «izquierda» a los partidos socialdemócratas que gobernaron en algún momento a lo largo de 60 años tras la Segunda Guerra Mundial. Y he calificado como «derecha» a aquellos partidos que fueron sus principales competidores (conservadores, democristianos y liberales), gobernando también muchos años durante esas seis décadas. Los países son las 21 democracias parlamentarias de la OCDE.

Los cambios ideológicos de los programas fueron importantes a lo largo del tiempo pero, a la vez, existieron considerables diferencias entre partidos dentro de un mismo momento del tiempo. Por tanto, no cabe explicar los cambios tan sólo por variaciones en las condiciones socioeconómicas, porque éstas fueron muy parecidas en los 21 países. Así, ya hemos visto que los socialdemócratas comenzaron a moderar sus promesas electorales desde finales de la década de 1970; después de 1980, los programas se desplazaron en promedio 12 puntos hacia el centro en la escala de izquierda a derecha, pasando de una posición de -24,21 a otra de -15,01. Pero, pese a este viraje general, al final de las seis décadas diferencias de más de 20 puntos separaban al DNA danés (-19,71), al PSOE español (-20,49) o al PS francés (-16,09) del Partido Laborista británico de Tony Blair (+8,07).

Si atendemos a la derecha, sus posiciones ideológicas se moderaron mucho entre 1961 y 1980: durante este período los programas se situaron en promedio en una posición de 7,86 en la escala ideológica de -100 a +100, partiendo desde una de 19,47 entre 1945 y 1960 y desplazándose posteriormente a otra de 14,59 a partir de 1980. Ahora bien, las diferencias entre partidos también fueron importantes. Pueden servir como ejemplos partidos de la derecha situados en posiciones considerablemente más extremas que el promedio. Así, cuando el Sjálfstæðisflokkurinn (SSF) gobernó en Islandia entre 1953 y 1956 lo hizo con un programa situado en 64,10. El programa de la derecha sueca (Högerpartiet, luego Moderata Samlingspartiet) se situó en 61,40 cuando estuvo en la oposición entre 1961 y 1968. Otro caso parecido fue la derecha danesa (el Konservative Folkeparti) cuando estuvo en la oposición en 1960 con un programa posicionado en 59,30.

Los cambios en los programas socialdemócratas tuvieron lugar a partir del final de la década de los setenta. Hasta entonces, sus posiciones ideológicas apenas variaron cuando ocuparon el gobierno, aunque sí se desplazaron fuertemente hacia un mayor radicalismo cuando estuvieron en la oposición. Durante más de tres décadas, desde 1945 hasta 1980, fueron los partidos de la derecha los que cambiaron, sobre todo cuando ocuparon el gobierno, aproximándose al centro de la escala ideológica. A partir del final de los años setenta el escenario político cambió mucho. Los partidos de la derecha se volvieron a alejar del centro, mientras que ahora el mayor cambio correspondió a los partidos socialdemócratas, que se moderaron fuertemente. Los cambios ideológicos de los programas, tanto de la izquierda

como de la derecha, estuvieron, por tanto, muy asociados a los períodos socioeconómicos que vivieron los países (1945-1960, 1961-1980, y posterior a 1980).

Los partidos socialdemócratas fueron más proclives a moderar sus programas en el período en que los partidos de la derecha se desplazaron del centro. Puede haberse debido este giro al abandono de políticas anteriores, por considerarlas obsoletas e ineficaces en los nuevos tiempos y adoptando medidas más similares a las de la derecha. Sobre esta cuestión volveré en el capítulo siguiente. El giro pudo también responder a una estrategia de atraerse a los votantes moderados, aprovechándose del alejamiento del centro por parte de sus competidores de la derecha. Este giro tuvo lugar tanto cuando los socialdemócratas estuvieron en el gobierno como cuando se hallaron en la oposición. Pero una mayor moderación no condujo a una identidad de los programas de la izquierda y la derecha. Sólo en casos aislados los programas socialdemócratas invadieron el espacio de la derecha (los casos del Partido Laborista británico de Tony Blair, del SPÖ austriaco de Viktor Klima, del MAPAI y los laboristas israelíes en determinados períodos). Esto sucedió cuando los partidos de la derecha se desplazaron a posiciones muy radicalizadas.

Una mayor moderación de los socialdemócratas pudo responder, por tanto, a constreñimientos socioeconómicos y a la carencia de un programa económico propio. Cabe también explicarla por cálculos electorales –por decisiones estratégicas derivadas de decisiones de sus competidores. Ello sólo se alteró cuando la *impaciencia política* (es decir, la acumulación de años en la oposición tras perder el poder) les hizo pensar que su fortuna dependía de «volver a los

principios» *(sic)*, de recuperar una identidad que creyeron haber tenido alguna vez y supuestamente haber olvidado por razones «electoralistas». Sin embargo, cuando ello sucedió, la probabilidad de que volvieran a ganar dependió de que sus programas se moderaran. Para los partidos de la derecha, la impaciencia por volver al poder tras perder unas elecciones ejerció un efecto parecido: radicalizaron sus programas. Pero, igualmente, sus probabilidades de recuperar el poder, y de mantenerse en él, dependieron de que sus programas fueran comparativamente moderados.

Frente a la estrategia de los socialdemócratas, los partidos de la derecha se desplazaron del centro cuando los socialdemócratas moderaron sus programas. Ello evitó una convergencia entre los competidores. La explicación de esta estrategia puede radicar en dos consideraciones, que a su vez pudieron estar conectadas. La primera es que el centro de la escala ideológica de +100 a -100 no se tiene que corresponder con las distribuciones ideológicas de los electorados: la posición 0 en la escala no tiene por qué ser la posición del votante mediano/decisivo. Las distribuciones de los electorados podrían haber cambiado y el votante mediano/decisivo haberse desplazado más a la derecha. La segunda razón tiene que ver con los contextos socioeconómicos. Los partidos de la derecha pudieron pensar que políticas económicas que incrementaran la libertad de los mercados y redujeran la actividad de los estados generarían un mayor bienestar agregado –y que los propios votantes, eventualmente, las premiarían en las elecciones, comparándolas con los resultados de las políticas de sus competidores. De todas formas, hemos visto que la radicalización de un programa dañaba en términos

comparados las perspectivas de que un partido sobreviviese en el gobierno –cualquiera que fuera su signo. Recuérdese que el Gráfico 2.2 mostraba que tras 1980 los partidos de la derecha fueron más moderados en el gobierno que en la oposición –tal vez porque les importó permanecer en el poder. En lo que respecta a los cambios en las políticas y en sus resultados volveré en el siguiente capítulo.

En consecuencia, la coexistencia entre moderación y polarización dependió no sólo de los cambios socioeconómicos habidos en los tres períodos que he analizado (de 1945 a 1960, de 1961 a 1980, posterior a 1980). También se debió a los cambios estratégicos que llevaron a cabo los competidores. La polarización se redujo mucho entre 1961 y 1980 (cayó a 32,04 puntos, frente a 41,77 en el periodo anterior) porque, pese a que los socialdemócratas ocuparan en promedio la posición más a la izquierda de los 60 años de este estudio, los partidos de la derecha se situaron casi en el centro de la escala ideológica. Y la polarización se redujo aún más en el período posterior a 1980 (situándose en 27,43) porque, aunque los partidos de la derecha se volvieron a alejar del centro, los socialdemócratas ocuparon en promedio la posición más moderada de los 60 años.

Para la derecha, la polarización fue sobre todo consecuencia de que adoptaran programas económicos más radicales y de estimaciones acerca de las reacciones de los ciudadanos. El giro en sus programas se debió a su escepticismo respecto de la eficiencia de unas políticas socioeconómicas hacia las que habían convergido desde 1960, en el escenario posterior a las crisis de oferta de los años setenta. Ahora bien, dentro de la tendencia general que

los partidos de este signo tuvieron en cada uno de los tres períodos, cuando uno de ellos extremó sus posiciones en términos relativos sus probabilidades de seguir en el poder disminuyeron.

Para los socialdemócratas, si tenemos en cuenta sus resultados políticos, la estrategia de la moderación fue una decisión racional cuando coincidió con una polarización persistente con la derecha –es decir, con la preservación de un *diferencial partidista* que evitara que fuera indiferente votarles a ellos o a sus competidores. El porcentaje medio de voto de los socialdemócratas no se vio afectado durante el período posterior a 1980, ni tampoco se redujo la duración media de sus estancias en el poder. Es decir, los socialdemócratas minimizaron los daños políticos durante lo que Przeworski (1985: 212) ha calificado como el «reinado de la burguesía» y Scharpf (1991: 270) como «la hora de los empresarios y los partidos conservadores». Los partidos socialdemócratas se beneficiaron de esa combinación *downsiana* de moderación y polarización para sobrevivir en el poder. Y también, inversamente, para pasar de la oposición al poder –más fácil cuantos más altos fueran los riesgos de su competidor, debidos a un programa radical de la derecha en el gobierno, que hubiese generado polarización.

Ello puede explicarse en el caso de los socialdemócratas porque los ciudadanos creyeron que, aunque sus partidos preferidos se hubieran moderado (por el imperativo de las circunstancias y, tal vez, de acuerdo con lo que los propios votantes querían), diferencias en las políticas seguían siendo suficientemente importantes. Si se mantenían esas diferencias, muchos votantes pudieron pensar que, en

comparación con los partidos competidores, los programas de sus partidos preferidos seguían presentando una mayor utilidad para ellos. Es decir, que el *diferencial partidista* justificaba su voto.

Para los partidos de la derecha, las variables ideológicas tuvieron un menor peso en su supervivencia en el gobierno. Es cierto que una mayor moderación, en comparación con otros gobiernos del mismo signo, favoreció su permanencia en el poder, pero la influencia fue sustancialmente menor que en el caso de los socialdemócratas. Y una menor polarización (un menor *diferencial partidista*) les ayudó también a seguir en el gobierno. Por el contrario, para los socialdemócratas las señas de identidad ideológicas fueron muy importantes tanto para alcanzar el poder como para permanecer en el gobierno. De forma que, si para los partidos socialdemócratas gobernar fue un objetivo fundamental, a partir de 1980 su principal reto estratégico radicó en cómo conjugar la moderación ideológica con la preservación de esas señas de identidad diferenciadas, que les alejara respecto de sus competidores.

1. Los países son los indicados en la Introducción y en la nota 11.

2. Sobre el *Manifesto Project* véase la Introducción y la nota 2. La escala izquierda-derecha incluyó ítems sobre militarismo, orden público, moral tradicional, limitación o expansión de los servicios sociales, democracia, paz y educación, además de cuestiones económicas relativas a la desregulación, la libertad de mercado y comercio, la planificación económica y las nacionalizaciones.

3. Podemos pensar que las diferencias se deben a idiosincrasias nacionales. Sin embargo, cabe excluir el efecto de éstas introduciendo efectos fijos para cada uno de los 21 países. En tal caso, las variables (los períodos, los programas de la derecha y de los socialdemócratas, los años pasados en la oposición, los cambios en los porcentajes de votos) presentan una relevancia similar en los dos modelos del Cuadro 2.2, y los signos de los coeficientes también apuntan en la misma dirección. A partir de 1980, los programas socialdemócratas se moderaron. Si los partidos de derechas extremaron sus programas, los socialdemócratas se movieron hacia el centro. Los años pasados en la oposición empujaron los programas socialdemócratas hacia la izquierda. Con efectos fijos, el modelo general explica el 36,14 por ciento de la variación observada en los programas socialdemócratas.

Si tomamos en consideración los efectos fijos de países para los cambios en los partidos de derechas, el modelo general explica el 42,56 por ciento de la variación. Los signos de los coeficientes van en la misma

dirección y las variables siguen siendo estadísticamente significativas. En ambos modelos Australia es la referencia.

4. No voy a entrar con más detalle en las razones que explican por qué los partidos de la derecha se desplazaron más hacia la derecha. Pero ya he señalado que las razones fueron consideraciones relativas a la eficiencia de las políticas así como cálculos electorales basados en cambios en los votantes.

5. Con efectos fijos de países (véase nota 20), los efectos de los períodos y del programa de los partidos no cambiaron. Los signos de los coeficientes fueron los mismos, y su significación estadística también fue similar. Mientras que los partidos de la derecha no siguieron la moderación mayor de sus competidores en sus programas, aumentó la distancia que los separó. Es decir, los socialdemócratas moderaron su posición (cuadros 2.1 y 2.2) al tiempo que incrementaron su distancia (el *diferencial partidista*) respecto a la derecha. El modelo general explica el 73,54 de la variación en la distancia entre la socialdemocracia y la derecha.

6. No disponemos de datos individuales sobre votantes relativos a las elecciones celebradas desde 1945 en los 21 países estudiados. Fernández-Vázquez utiliza datos de los *European Election Studies* para los años 1989, 1994, 1999 y 2004. Compara la ubicación de los votantes de 59 partidos de diversa relevancia en la escala izquierda-derecha del *Manifesto Project*. Los decepcionantes resultados (por ejemplo, los votantes percibían movimientos ideológicos hacia los extremos en la escala como pasos hacia la moderación) reflejan la dificultad de conjugar adecuadamente datos agregados e individuales.

7. Véase la nota 13, que explica el cálculo de los efectos de las variables independientes sobre la variable dependiente indicados por los coeficientes de regresión.

CAPÍTULO 3

La promesa de la igualdad

INTRODUCCIÓN

Los políticos compiten por el poder ofreciendo promesas a los ciudadanos, intentando diferenciarse unos de otros, esperando que sus promesas respondan en mayor medida que las de sus contrincantes a las preferencias de la mayoría de los votantes. Las promesas responden por ello a cálculos estratégicos sobre la utilidad política que se derivará de ellas. Pero esas promesas pueden responder no sólo a cálculos electorales, sino a principios normativos de los políticos –a sus preferencias acerca de cómo debería ser la sociedad.

Voy a examinar en este capítulo una promesa básica de la democracia desde sus orígenes –la referida a una fundamental igualdad entre los ciudadanos. Analizaré en qué medida han existido diferencias en torno a este principio de igualdad entre los partidos socialdemócratas y los partidos de la derecha a lo largo de 60 años, cómo se han plasmado esas diferencias en sus promesas, en sus políticas, así como en los resultados distributivos de éstas.

Con frecuencia se ha señalado que, de forma retórica o no, la igualdad ha constituido una persistente promesa política de la socialdemocracia. Bobbio (1994: 69) ha señalado, por ejemplo, que «como principio fundacional, la igualdad es el

único criterio que resiste el desgaste del tiempo» para definir qué es la izquierda. Este principio no se ha entendido como una uniformización de las personas, sino como una eliminación de aquellos obstáculos de naturaleza social que generen diferencias en el derecho a un pleno desarrollo personal –un derecho igual para todos. Ése era el propósito que guiaba las políticas económicas de nacionalización que practicaron en su momento los partidos socialdemócratas: erradicar las raíces de la desigualdad, que localizaban en la propiedad privada de los medios de producción. Ése ha sido también el objetivo de las políticas de extensión de la educación o de protección de la salud, de cobertura de necesidades derivadas del envejecimiento o del desempleo, garantizando derechos a través de un gasto público financiado mediante ingresos fiscales progresivos, sin necesidad de colectivizar la economía.

Cuando la socialdemocracia debatió en los años cincuenta su política de extensión del sector productivo público, Anthony Crosland (1956: 76) publicó un libro de gran influencia política en el que afirmaba que «la creencia en la igualdad social [...] persiste como el rasgo más característico del pensamiento socialista», insistiendo posteriormente (1974: 14) en que «el socialismo ha consistido básicamente en la igualdad» *(socialism was basically about equality).* Ése era el fin –los medios habrían de ser lo más eficaces posibles y las nacionalizaciones, a su juicio, no lo eran. Por poner otro ejemplo, Willy Brandt señaló que «desde un punto de vista socialdemócrata, la libertad surge de la mayor igualdad posible entre los ciudadanos [...] Hoy en día, y ya desde hace bastante tiempo, no creemos que la propiedad de los medios de producción tenga un carácter tan determinante como

nuestros clásicos pensaban» (Brandt, Kreisky y Palme 1977: 149, 170).

En este trabajo pretendo discutir tres cuestiones. Son las siguientes:

(1)¿Cómo se ha reflejado una concepción de la igualdad en las promesas políticas de la socialdemocracia y en qué medida han ido éstas modificándose con el paso del tiempo y bajo circunstancias cambiantes?

(2) ¿Hasta qué punto las políticas socialdemócratas generaron en efecto resultados igualitarios y cómo fueron variando éstos a lo largo de los años –especialmente desde finales de los años setenta, en un período poco propicio?

(3) ¿En qué medida las consecuencias electorales que tales políticas y sus resultados tuvieron para los partidos socialdemócratas permiten explicar su evolución? Es decir, ¿fueron acaso racionales las promesas de igualdad desde el punto de vista de los intereses políticos de estos partidos?

Quiero, por tanto, estudiar principios, políticas y resultados. Para analizar las dos últimas cuestiones utilizaré como evidencia la base de datos referida a 21 democracias parlamentarias de la OCDE entre los años 1945 y 2006, con 1.121 observaciones/año[1]. En todos estos países los socialdemócratas estuvieron en algún momento en el gobierno, solos o en coalición. Utilizaré también, para estudiar los programas socialdemócratas, los datos del *Manifesto Project*. Éste nos ofrece un análisis de contenido de los manifiestos electorales de los partidos de los 21 países a lo largo de 60 años, partiendo de 1945[2].

LA CONCEPCIÓN SOCIALDEMÓCRATA DE LA IGUALDAD

Empecemos por los principios.

¿Qué quieren decir los socialdemócratas cuando hablan de igualdad? Voy a exponer aquella concepción que, desde el punto de vista de la teoría política, ha predominado a lo largo del tiempo. Examinaré después las políticas redistributivas que pueden asociarse con ella.

Se ha afirmado con mucha frecuencia que, de los tres ideales revolucionarios, la igualdad es aquel que posee un contenido más específicamente socialista, mientras que el contenido de los otros dos (la libertad y la fraternidad) depende de cómo se relacionen entre sí. Ahora bien, si se sostiene que la idea de igualdad ha ocupado un lugar central en el pensamiento socialista, esta afirmación plantea de entrada algunos problemas. Señalaré cuatro en particular.

El primero es que al menos «alguna» idea de igualdad se encuentra en una variedad de tradiciones culturales. Se halla desde luego en Atenas, en torno a los conceptos de *isonomía, isotomía* e *isegoría* (como igualdad ante la ley, como igualdad de respeto, como igualdad en la libertad de expresión y de acción política). El pensamiento estoico concibió también a los hombres como básicamente idénticos en la medida en que son seres razonantes. Una idea de igualdad existió también en el derecho romano. Fue, como sabemos, una idea de la Cristiandad, claramente expresada en el Evangelio de San Lucas (como defensa de la distribución de las propiedades de los ricos entre los pobres y como advertencia acerca de las dificultades que encontrarían los ricos para entrar en el reino de Dios). El reconocimiento del valor de la igualdad, finalmente, alcanzó su máxima expresión en la *Déclaration des Droits de l'Homme* de 1789. ¿Cuál es entonces la particular concepción de la igualdad que ha caracterizado al pensamiento socialista?

El segundo problema radica en que la idea de igualdad no fue claramente definida por el pensamiento marxista. Para Marx, en la primera fase del comunismo se podía aplicar un criterio que cabría entender como igualitario: distribuir «a cada cual según su trabajo». En la *Crítica del Programa de Gotha* (1968 [1875]: 21) escribe así: «La misma cantidad de trabajo que se ha dado a la sociedad bajo una forma, (se) recibe de ésta bajo otra forma distinta». En «la fase superior» de la sociedad comunista se aplicaría otro principio: «a cada cual según sus necesidades» (*ibid.*: 24). Sucede, sin embargo, que del trabajo no se deriva de forma evidente qué es lo que debe recibir cada uno; tampoco las «necesidades» pueden estimarse con criterios indiscutibles. Necesitaríamos entonces elucidar primero cuál es el criterio por el que se decide asignar a cada trabajo una proporción de los bienes y recursos existentes; después, aclarar cuál es el criterio de evaluación de unas «necesidades» que pueden variar. Es verdad que tanto en los *Manuscritos* de París de 1844 como en la *Crítica del Programa de Gotha* la abolición de las clases es vista como un «salto hacia la libertad» *(Sprung in die Freiheit),* pero la manera en que se formuló la teoría de la explotación debilitó paradójicamente la concepción marxista de los criterios de la igualdad.

Recuérdense las críticas de Bernstein (1975 [1899]: 31-41) a la teoría del valor del trabajo como medida de la explotación y como norma de la justicia o la injusticia del reparto del producto del trabajo. El resultado fue que el análisis de la generación de plusvalía a través del proceso de producción no dio lugar en el marxismo a una teoría elaborada de la distribución del poder o de la ciudadanía. Taylor (1986: 46 y 56) ha subrayado esta debilidad del

marxismo: la justicia distributiva no constituía un problema relevante ya que sería insoluble en la sociedad capitalista e innecesaria en la sociedad comunista.

De esta forma, mientras que el Marx utópico entendió la igualdad como emancipación de las libertades potenciales de las personas, el Marx científico se desentendió del problema de la igualdad como justicia distributiva. La supresión de la propiedad privada de los medios de producción no podía evitar, sin embargo, el desarrollo de desigualdades a partir de diferencias que no tuviesen nada que ver con dicha propiedad privada. Aunque aceptáramos que las clases desaparecieron bajo el comunismo, ello no significó desde luego el fin de la desigualdad.

El tercer problema se refiere a la tensión entre igualdad y libertad. El comunismo pretendió resolver esta tensión con el predominio de la igualdad sobre la libertad: el resultado fue unos sistemas en los que tampoco se consiguió la igualdad. En la tradición socialdemócrata, por el contrario, los principios del liberalismo y del socialismo se entremezclaron. Decía Bernstein (1975 [1899]: 130 y 132): «Respecto del liberalismo, considerado como un gran movimiento histórico, el socialismo es su legítimo heredero [...]. Actualmente no hay ninguna idea realmente liberal que no pertenezca también a los elementos de las ideas del socialismo».

Al discutir qué es hoy el socialismo, Lukes (1992: 10) ha escrito: «¿Es el socialismo, entonces, lo opuesto al liberalismo? Los marxistas militantes solían afirmar esto, condenando los derechos y libertades "burguesas" como imposturas. Pero los principios centrales del liberalismo –de igualdad de respeto y de oportunidad, de libertad personal y

de tolerancia ante la diversidad religiosa y moral– no se contraponen a un conjunto superior de principios socialistas. Más bien exigen ser tomados más en serio de lo que con frecuencia han hecho los liberales [...]. Pero si, como solían advertir los socialistas, los liberales han convertido la defensa de estos principios en una ideología que ampara las relaciones de clase existentes, esto no conduce a que el socialismo necesite otros principios. El proyecto socialista debería más bien consistir en interpretarlos». Esta tradición del socialismo que asumió los principios políticos liberales entendió la igualdad como maximización de todas las libertades para todos. Creo que puede así definirse la socialdemocracia como la combinación del liberalismo político y el igualitarismo social.

El cuarto y último problema tiene que ver con los límites de la propia idea de la igualdad. El pensamiento socialista no la entendió nunca seriamente como una literal igualdad universal, absoluta e incondicional. Esta visión de la igualdad como el «lecho de Procusto» la reduce al absurdo: tal reducción ha sido sin embargo frecuente en las críticas formuladas desde el pensamiento conservador. La igualdad de condición puede encontrarse en regímenes despóticos; es la pesadilla que describió un socialista como George Orwell. Pero si esta igualdad total no se corresponde con el pensamiento socialista, ¿cuál es entonces la idea que éste ha tenido de la igualdad?

El pensamiento socialista ha pretendido siempre que su idea de la igualdad fuera compatible con el principio de la diversidad. Esta compatibilidad se ha entendido de la siguiente forma: las desigualdades reprimen el pleno desarrollo de las potencialidades humanas, que son siempre

muy diferentes entre los individuos; la igualdad, por el contrario, permite la expresión de la personalidad sin ataduras y, por tanto, una mayor diversidad humana. Bernstein (1975 [1899]: 131) escribió que «el objetivo de todas las medidas socialistas [...] es el desarrollo y el aseguramiento de la libre personalidad». Años después, en un trabajo que tuvo una profunda influencia sobre la socialdemocracia, Tawney (1952 [1931]: 49) argumentó que «desear la igualdad no significa [...] sostener la ilusión romántica de que los hombres son iguales en carácter e inteligencia. Consiste en mantener que, aunque las condiciones naturales difieran profundamente, es característica de una sociedad civilizada pretender eliminar aquellas desigualdades que tienen su origen no en diferencias individuales sino en la propia organización social, y que las diferencias individuales, que son una fuente de energía social, madurarán y se expresarán más fácilmente si, en la medida de lo posible, las desigualdades disminuyen».

Las desigualdades políticamente relevantes han sido siempre concebidas por el pensamiento socialista como productos sociales, no como realidades naturales, fatalmente dadas y por tanto inmutables e inalterables. La creencia en una cierta maleabilidad de la estructura de la desigualdad es tal vez el primer componente de lo que ha sido la socialdemocracia como pensamiento igualitario. Ha entendido que una buena parte de la desigualdad «natural» es producto de la organización de las sociedades. En caso contrario no habrían desaparecido la esclavitud y la dominación feudal, ni se habría extendido el sufragio, ni se habrían desarrollado los derechos de la mujer, ni se habría

reducido la desigualdad de la renta a la mitad en algunos países a lo largo del siglo XX. Estos cambios fueron posibles precisamente porque el supuesto fundamento «natural» de la desigualdad fue puesto en cuestión.

La concepción socialista de la igualdad ha tenido así un esencial carácter crítico: ha cuestionado toda justificación de las desigualdades específicas. Ha entendido que toda desigualdad es, en principio, inaceptable: a partir de aquí, sólo cabría considerar justificaciones basadas en el mérito, la necesidad o el beneficio social. Recuérdese que, en buena parte, la teoría socialista se inició como crítica a la teoría de los salarios de Adam Smith y David Ricardo: su determinación supuestamente «natural» por los mercados fue vista como inaceptable. Desde entonces, ha rechazado diversas justificaciones de la distribución existente de la riqueza y de los ingresos. Hace recaer la carga de la justificación de toda desigualdad sobre las espaldas de los anti-igualitarios. El razonamiento ha consistido en que si aceptamos que todas las personas son iguales, entonces nadie debería tener derecho a un mejor trato y nadie debería poder tratar a los demás de forma desigual, excepto si se presentaran razones sólidas para ello. Ha escrito así Crick (1987: 90) que «si creemos en la igualdad moral o la fraternidad de la humanidad, entonces todas las desigualdades de poder, *status* y riqueza necesitan justificación [...]. La verdadera igualdad no es nada más, pero tampoco nada menos, que la eliminación de todas las desigualdades injustificables».

La igualdad ha significado por tanto, de entrada, rechazar criterios inaceptables para justificar desigualdades existentes. Ahora bien, esta crítica de la desigualdad sería,

por sí sola, compatible con una concepción liberal de la igualdad entendida como imparcialidad de consideración. La sociedad alternativa sería aquella en la que las inevitables desigualdades de trato estuviesen justificadas racionalmente a partir de nociones de «mérito» *(desert)* y «derechos» *(entitlements),* de beneficio público y de atención a los desfavorecidos.

Puede servir como ejemplo la crítica socialista a un principio de justicia distributiva utilizado por el pensamiento conservador con carácter prioritario sobre cualquier otro: el «principio de la contribución». Este principio se basa en una intuición de justicia de carácter anti-igualitario: las personas que destaquen por sus capacidades y talentos deben recibir recompensas y privilegios especiales. Parece claro que el «principio de la contribución» puede responder a criterios de justicia si es compatible con otros principios. De hecho, las sociedades occidentales han combinado de formas distintas este principio con el «principio de igualdad» (todos los seres humanos deben ser tratados igual y merecen igual respeto). Los socialdemócratas han argumentado que el mérito y la capacidad no pueden defenderse incondicionalmente puesto que son, en buena parte, debidos a la sociedad: ésta es la que define qué mérito y qué capacidad son relevantes (por ejemplo, si lo es el dominio de la magia o de las matemáticas), la que hace posible la propia existencia de individuos libres que pueden desarrollar sus capacidades, la que proporciona una formación que permite que éstas afloren (Williams 1962: 110-131; Galston 1986: 89-107). De esta forma, no han aceptado el «principio de la contribución» como un principio incondicionado, sino con

límites. Se contrapesa con la deuda que cada ciudadano tiene con los demás y, como argumentaré más adelante, con el requisito de igualdad derivado de la ciudadanía.

Otro ejemplo lo constituye el «principio de la propiedad». No me refiero a los debates de larga historia sobre la propiedad colectiva o la propiedad privada, sino a la defensa de la propiedad privada y de la desigualdad sobre la base de argumentos como los de Nozick (1974). Recuérdese que la pregunta planteada por Nozick era la siguiente: ¿por qué presumimos que toda desigualdad carece de justificación *prima facie*? Si el pensamiento igualitario se ha centrado en la redistribución social de los bienes y servicios es porque ha partido de la presunción de que existe algo malo en la distribución existente y que por ello debía procederse a una redistribución. Nozick ha argumentado, como es sabido, que esta presunción es arbitraria: la distribución no surge de un centro de decisiones que asigna los recursos según un criterio justo o injusto, sino que constituye un resultado de la historia. El que unas personas adquieran recursos a costa de otras no es ilegítimo si han procedido de forma legal. Si se han respetado las reglas, ello ha generado un derecho *(entitlement)* y éste no debería ser cuestionado. Nozick (1974: 160) ha escrito así que «Las cosas llegan al mundo ya vinculadas a gentes que tienen derechos sobre ellas». Esta propiedad privada debería, por tanto, ser protegida frente a cualquier expropiación o limitación si tuvo un origen legal (equivalente a «moral»). Nozick no se ha opuesto a formas de ayuda mutua de carácter voluntario, pero ha rechazado cualquier redistribución que fuese obligatoria (por ejemplo mediante los impuestos). Todo intento de promover la igualdad de condición a costa de la propiedad privada

constituiría una violación inaceptable de derechos. El igualitarismo, en su forma «blanda», sería paternalista; en su forma «dura», sería autoritario.

Este razonamiento ha pretendido invertir la carga de la prueba. No acepta que la distribución de oportunidades y recursos deba ser igual excepto si existieran razones moralmente sólidas que así lo justificasen: defiende el derecho de las personas a conservar lo que tengan, excepto si hubiera una importante razón moral para su redistribución. La crítica a esta concepción anti-redistributiva ha señalado, por el contrario, que nadie tiene un mayor derecho *prima facie* que los demás sobre los recursos externos (por ejemplo, Waltzer 1983: caps. 1 y 13; Dixon 1986: cap. 2). Ha entendido que el «principio de igualdad» prima sobre la justificación sin más del estado actual de cosas: la igualdad de derechos y de trato no resultaría más arbitraria que la distribución existente de los recursos en cualquier sociedad del mundo. La idea de que todo lo existente es justo suele asociarse a un relativismo cultural: la forma de juzgar los derechos *(entitlements)* dependerá de cada cultura. De esta forma, la distribución de los recursos podrá basarse en la herencia por vía masculina o en unos supuestos poderes mágicos, o por el contrario, en el trabajo y la inteligencia. Pero estos criterios no son superiores al principio de igualdad que excluye privilegios no justificados.

Desde una perspectiva distinta, una distribución igualitaria de los recursos se deriva de entender que no son aceptables aquellas desigualdades de las que no son responsables las personas que las viven. Lo que resulta indefendible «no es que las personas sean desiguales en sus

ventajas o desventajas en general, sino que sean desiguales en las ventajas o desventajas de las que no son responsables [...] Las ventajas o desventajas con las que nace la gente o que forman el marco fundamental en el que deben vivir su vida no pueden ser consideradas como recompensas o castigos de los que son responsables. Por tanto, corresponden al ámbito en el que rige el principio igualitario» (Nagel 1991: 71). Ninguna desigualdad puede ser justificada si las personas que la sufren no han sido responsables de ella.

Desde este punto de vista, «las personas vienen al mundo iguales en su carencia de méritos [...] y tienen derecho a unas mismas condiciones [...] Si las personas dispusieran de recursos similares, entonces sí debería podérseles atribuir las desiguales recompensas materiales que resultaran de sus decisiones [...] Las desigualdades inmerecidas, regaladas, indeseadas deben ser corregidas» (Rakowski 1991: 74-76). Esta concepción de la igualdad se halla obviamente relacionada con la diferencia que establece Dworkin (1981: 293) entre *option luck* (suerte elegida) y *brute luck* (suerte primaria). La primera conduce a desigualdades debidas a decisiones, que no deberían ser cuestionadas si todas las personas han tenido las mismas oportunidades de tomar esas decisiones. La segunda conduce a desigualdades que no resultan de decisiones de las personas, que carecen de justificación y deberían ser eliminadas.

Estos argumentos acerca de la igualdad dejan sin respuesta, sin embargo, a la pregunta de por qué el abanico de las ventajas y desventajas, de las recompensas, puede ser mayor o menor. Si el mérito y el esfuerzo han de ser recompensados, la diferencia en las recompensas puede ser

muy distinta. ¿Por qué cabe una diferencia de 0 a 1.000 en vez de otra de 0 a 10? Tal concepción atiende tan sólo a un aspecto particular de la desigualdad: la ausencia de responsabilidad de las personas por las desigualdades que experimentan, las diferencias de origen de las que parten, pero no atiende a las desigualdades subsiguientes, a qué tipo de necesidad ha de ser posteriormente cubierta, a qué derechos deben ser reconocidos a las personas.

Además de criticar las desigualdades injustificadas, el pensamiento socialdemócrata ha defendido dos versiones de la igualdad que, en principio, resultan compatibles. Una de ellas consiste en la «igualdad de oportunidades»; la otra, en la «igualdad de condición». La primera se refiere a que toda persona tenga las mismas posibilidades que cualquier otra de mejorar o empeorar su condición social con independencia de sus orígenes. Como señaló Williams (1962: 121, 124), «resulta apropiado hablar, en el caso del mérito, no sólo de la distribución del bien, sino de la distribución de las oportunidades de alcanzar ese bien [...], de la igualdad de oportunidades que tengan todos los miembros de una sociedad de alcanzar ciertos bienes». En cuanto a la «igualdad de condición», ésta requiere la supresión de privilegios derivados de la distancia entre las distintas posiciones sociales.

La «igualdad de condición» se refiere a «necesidades» y a «derechos». Se contrapone, por ejemplo, a la desigualdad que existe entre un enfermo rico y un enfermo pobre: entre «aquellos cuyas necesidades son las mismas pero no reciben un mismo tratamiento, aunque las necesidades sean el fundamento del tratamiento [...] Existe una distinción entre los derechos de una persona, las razones por las que debería

ser tratada de una determinada manera, y su poder para asegurarse esos derechos, las razones por las que efectivamente puede obtener o no lo que merece [...] No importa aquí la existencia abstracta de los derechos, sino el grado en que tales derechos rigen sobre lo que de hecho sucede» (Williams 1962: 123).

Estas dos versiones de la igualdad, como oportunidades y como condiciones de vida, plantean sin embargo problemas. Por poner algunos ejemplos: ¿Hasta qué punto la igualdad de oportunidades supone aceptar las metas y las reglas del juego respecto de las que se definen dichas oportunidades? ¿Consiste la igualdad de condición en mejorar en términos absolutos los niveles de vida de los sectores desfavorecidos y en erradicar la pobreza? ¿O requiere además una reducción del abanico de las diferencias?

Examinemos estas cuestiones con un poco más de atención. La igualdad de oportunidades significa, sin duda, suprimir discriminaciones sociales (por ejemplo, aquellas basadas en la religión, la raza o el sexo), ampliar el acceso a la educación, abrir socialmente el reclutamiento a las diferentes posiciones sociales. Pero la amplitud de esta igualdad puede variar. Cabría así argumentar que las oportunidades de vida de las personas no deberían depender de sus familias, de su clase social o de su raza, pero que sí podrían divergir de acuerdo con sus diferencias «naturales». Ahora bien, este argumento ignoraría que antes de tener una oportunidad igual para desarrollar las propias capacidades, los individuos han dispuesto de oportunidades distintas de tener capacidades que desarrollar. Ese argumento no explicaría tampoco por qué no resultan aceptables las diferencias «sociales» pero sí las «naturales».

Cabría también argumentar que la igualdad de oportunidades se justifica por razones de eficiencia y de mérito: es decir, como la mejor forma de seleccionar a los individuos más capaces para desempeñar las tareas socialmente más relevantes. Este segundo argumento no cuestiona las reglas de juego ni las metas; su problema radica en que no explica en qué se basa la valoración de unas tareas como «socialmente más relevantes» ni por qué se asignan recompensas desiguales a las distintas tareas. La igualdad de oportunidades no tiene por qué limitarse a cómo se asignan personas a posiciones, sino que puede cuestionar también cómo se definen esas posiciones y por qué se les asignan recompensas específicas. No se trata sólo de reclutar a los más cualificados para las distintas posiciones sociales, sino de que tanto estas posiciones cuyo acceso se abre como las ventajas o desventajas sociales que entrañan sean aceptables desde el punto de vista de la igualdad.

Una concepción meritocrática de la igualdad de oportunidades resulta así muy restringida. La visión socialdemócrata es más amplia: se basa en la noción de que todos tienen un mismo derecho al desarrollo personal derivado de una básica igualdad humana. Debido a esta igualdad básica, más allá de las diferencias en las capacidades, el pleno desarrollo de una persona tiene un valor equivalente al pleno desarrollo de cualquier otra (Galston 1986: 90-96). Así, desarrollar plenamente la capacidad de A y parcialmente la de B es equivalente a desarrollar plenamente la de B y parcialmente la de A: aunque las capacidades de A fueran muy superiores (y por tanto más deseables para nosotros mismos), no podrían tener prioridad. Por ejemplo, el desarrollo incompleto de

alguien que podría ser un gran investigador no resultaría más inaceptable que la vida inarticulada de alguien a quien se pudiese enseñar a hablar. Esta concepción de la igualdad de oportunidades no se desentiende de las desigualdades naturales, afronta el problema de las diferencias en el origen de las capacidades, no da tampoco por supuestas las reglas del juego ni las metas. De las distintas concepciones de la igualdad de oportunidades es la que, a mi juicio, más se corresponde con el pensamiento socialdemócrata.

Pasemos a examinar lo que Tocqueville (1999 [1835, 1840]: 137-142) llamaba *l'égalité des conditions:* desde su punto de vista, la característica más singular de la democracia y de los tiempos modernos. Esta dimensión de la igualdad ha sido una parte muy importante de la concepción socialdemócrata. Creo que cabe hoy defenderla desde un doble punto de vista: el argumentado por Rawls y el correspondiente a la idea de «ciudadanía».

Como es sabido, Rawls (1971: cap. 3) pretende deducir obligaciones políticas y morales a partir de la racionalidad del propio interés individual y utiliza la metáfora de un grupo de personas que se reúnen para reflexionar sobre el conjunto de principios políticos que podrían regir en la sociedad que quieren organizar. Estas personas comparten lo que Rawls llama la *original position:* cada uno se preocupa por su propio interés, es racional, carece de envidia y malicia, posee una plena libertad de expresión e ignora cuál será su futuro individual en esa eventual sociedad –lo que Rawls denomina el «velo de la ignorancia». A la hora de pensar en cómo defender sus intereses en dicha sociedad, cada persona tendrá una prioridad fundamental: proteger su libertad (de expresión, de reunión, etcétera). Esta prioridad

es total: no cabría justificar ninguna interferencia, ni para reducir la pobreza ni para distribuir de forma más igualitaria los recursos. La libertad individual no puede nunca subordinarse a otros objetivos. Pero, además, escribe Rawls que «cada persona debe tener un derecho igual a aquel sistema total de libertades básicas que sea lo más extenso posible, de forma que resulte compatible con una libertad similar de los demás» (1971: 60).

A partir de aquí comienza el argumento de la igualdad. Si aceptamos que la igualdad en la libertad constituye un punto de partida normativo, todas las desigualdades serán rechazables excepto si estuviesen justificadas por razones sólidas. Si suponemos que las personas son racionales, entonces ninguna arriesgará ese futuro individual que desconoce. El resultado es que todas optarán por una sociedad en la que, en caso de que ocupasen la posición inferior, estuviesen en mejores condiciones que en cualquier sociedad alternativa. Puesto que en la *original position* todas las personas son iguales, lo que elija una será racional para todas. Si una persona racional no quiere arriesgar su futuro, operará de acuerdo con un *principio maximin:* elegirá el menos malo de los peores escenarios posibles. Como consecuencia, todos decidirán proteger a los menos favorecidos, de los que cada uno de ellos, en ese futuro desconocido, podría formar parte. Señala así Rawls que «las desigualdades sociales y económicas deben estar dispuestas de tal modo que ambas *a)* sean del mayor beneficio para los menos favorecidos y *b)* estén vinculadas a puestos y posiciones abiertos a todos en términos de una igualdad de oportunidades que sea equitativa» (1971: 83).

Éste será el principio rector de toda sociedad contractual

que sea racional: Rawls lo denomina el *difference principle* y abarca tanto la igualdad de oportunidades como la igualdad de condición (entendida como una especial atención a los más necesitados). Esta igualdad supone una socialización de las capacidades: para Rawls «nadie merece una mayor capacidad natural ni una posición de partida en la sociedad que resulte más favorable» (1971: 102). Por consiguiente, «el *difference principle* representa, de hecho, un acuerdo de considerar que la distribución de los talentos naturales constituye un recurso común y de compartir los beneficios de tal distribución, sea ésta la que sea» (1971: 101). Sólo se justificarían aquellas desigualdades que mejorasen las condiciones de los más necesitados en mayor medida que cualquier otra alternativa. Este criterio de justicia distributiva resulta considerablemente igualitario y combina a la vez los principios liberales y los valores socialdemócratas a los que anteriormente he hecho referencia.

La «igualdad de condición» también se ha vinculado con frecuencia a la idea de la «ciudadanía democrática». Por poner un ejemplo,Walzer (1986: 149) ha afirmado que «la ciudadanía en un estado democrático implica igualdad». En una famosa conferencia pronunciada en Cambridge en febrero de 1949 *(Citizenship and Social Class)*, muy influyente posteriormente en el pensamiento socialdemócrata, Marshall diferenció en la historia de las democracias occidentales tres fases en la evolución de la igualdad: primero, la conquista de los derechos civiles en el siglo XVIII; después, la de los derechos políticos en el siglo XIX; por último, la de los derechos sociales en el siglo XX. Marshall definió entonces la «ciudadanía» como «un tipo de igualdad

humana básica, asociada con la pertenencia plena a una comunidad»; como «un *status* atribuido a todos los que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen el *status* son iguales respecto de los derechos y deberes asignados a dicho *status*» (Marshall 1965: 28 y 92).

De acuerdo con esta concepción, todo ciudadano tiene derecho a un trato igual; el bienestar y la libertad de cada uno poseen un valor igual. La democracia es así una sociedad en la que existe un solo estatus, el de «ciudadano». En consecuencia, las condiciones de vida de cada ciudadano deben permitirle que sus derechos tengan el mismo valor que los de cualquier otro. Esta igualdad de consideración y de respeto asociada a la ciudadanía se refiere a las necesidades humanas básicas que afectan a la vida y a la salud, a la capacidad de elaborar propósitos y formular preferencias, a las posibilidades de desarrollo personal. La idea de la ciudadanía no limita la igualdad a la meritocracia de las oportunidades o a la eliminación de la pobreza: implica un denominador común de derechos y por tanto menores diferencias en las condiciones materiales de vida.

Téngase en cuenta, sin embargo, un aspecto importante de la concepción de la «ciudadanía»: ésta se basa en la *igualdad de trato*, no en la *igualdad de condición*. Es decir, en la idea de que ese trato no puede discriminar entre las personas, con independencia de las condiciones socioeconómicas de cada uno. Cabe entender entonces la igualdad de trato como la *eliminación de discriminaciones*, como equivalente por tanto a *igualdad de estatus* –sin duda, un cambio muy considerable respecto de las diferencias que generan las desigualdades en el mercado, la causa de las distancias en las condiciones materiales de vida de las

personas. Pero la eliminación de discriminaciones y la igualdad de estatus implican también límites a la redistribución: los desiguales serán tratados de forma igual; aquellos cuyas condiciones de vida sean mejores serán tratados de igual modo que aquellos con menos recursos. Este *principio de no discriminación* se ha reflejado en el *principio del universalismo* en las prestaciones del Estado de Bienestar. Es decir, en que las diferencias de clase resulten irrelevantes para poder disfrutar de servicios universales – i.e. no discriminatorios. En consecuencia, ricos y pobres gozarán del mismo estatus, disfrutarán de un trato igual por parte del Estado de Bienestar, de los mismos derechos, por ejemplo, respecto del acceso gratuito a una educación y a una sanidad públicas.

El principio de no discriminación reduce las desigualdades pero establece también limitaciones al principio de redistribución de recursos desiguales. Todos serán iguales como ciudadanos, pero parafraseando a George Orwell, unos serán más iguales que otros. Esto era reconocido por el propio Marshall, quien señaló que el estatus común de *ciudadano* era «consistente con las desigualdades entre clases sociales […] El impacto de la ciudadanía sobre las clases sociales debe suponer un conflicto entre principios opuestos […] La extensión de los servicios sociales no es primordialmente un modo de igualar los ingresos» (Marshall 1965: 77, 92, 112). Una considerable confusión entre los objetivos de *no discriminación* y de *redistribución* ha estado presente durante décadas en la política socialdemócrata. Ha conducido a la extensión de las políticas de bienestar a las clases medias, a un incremento grande del gasto social, y también a una desorientación de los socialdemócratas acerca

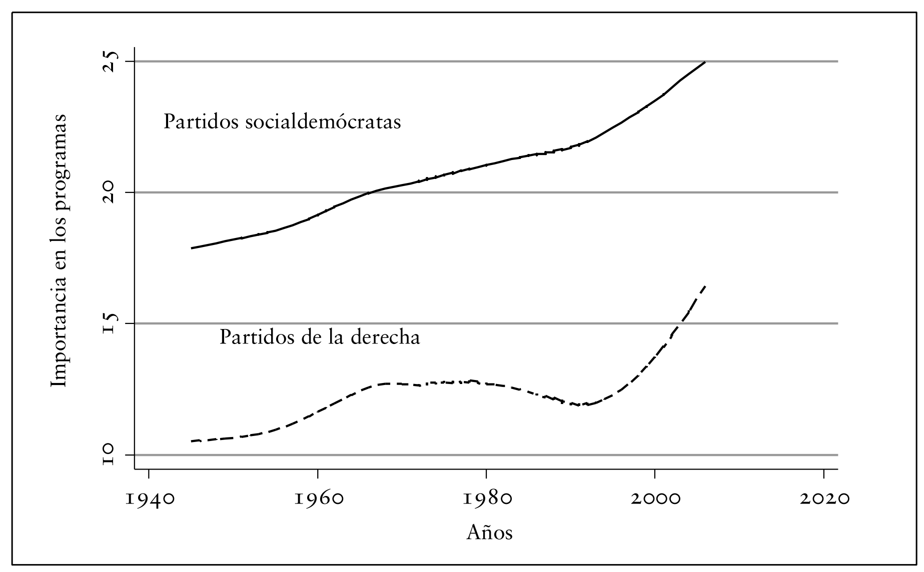
de la compatibilidad de ambos principios.

LA EVOLUCIÓN DE LA IGUALDAD EN LAS POLÍTICAS SOCIALDEMÓCRATAS

Pasemos de los principios a las políticas.

La afirmación de que la igualdad ha sido la promesa más característica de la socialdemocracia se confirma si examinamos los programas electorales desde 1945 hasta 2006. Del conjunto de promesas que estos programas formularon, las de carácter redistributivo[3] fueron las que más peso tuvieron: representaron en torno a un 20 por ciento del total de las políticas prometidas −frente a un promedio de 3,8 por ciento para cada una de las 26 políticas que podían separar a la socialdemocracia de los partidos de derecha. El Gráfico 3.1 muestra esta evolución a lo largo del tiempo. Puede advertirse que, en el caso de la socialdemocracia, el peso de las promesas redistributivas se incrementó de forma sostenida. En el caso de los partidos de la derecha, estas promesas tuvieron una importancia mucho menor, pero su peso también cambió a lo largo del tiempo −aumentando en los años sesenta, disminuyendo desde finales de los setenta hasta mediados de los años noventa, y volviendo a crecer desde entonces. Más adelante volveré sobre esta evolución.

Gráfico 3.1. Promesas de redistribución



Fuente: *Manifesto Project* para 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

Si bien la igualdad constituyó un objetivo fundamental, otras promesas la acompañaron. De algunas de ellas puede pensarse que tenían tan sólo carácter instrumental: es decir, que su valor consistía en ser un medio para generar una sociedad igualitaria, y que ésta era el verdadero fin. Me estoy refiriendo, en particular, a la defensa de una economía en la que la propiedad privada de los medios de producción y los mercados como sistema de asignación de recursos fueran sustituidos por empresas de propiedad pública y por la planificación económica. Y también a la opinión contraria: que las nacionalizaciones económicas no eran un instrumento eficiente para lograr una mayor igualdad; que ésta, como objetivo, requería una economía de mercado competitiva, que generase desarrollo y procurara recursos que el Estado pudiese redistribuir a través del gasto público. Es decir, las promesas de igualdad podían acompañarse de promesas económicas de orientación contrapuesta.

Las condiciones económicas de la redistribución

cambiaron drásticamente desde mediados de los años setenta. El cambio comenzó con una crisis de oferta, asociada a un incremento del precio del petróleo y a una fuerte subida de la inflación; continuó a comienzos de los años ochenta con una crisis de la deuda, debida a subidas de los tipos de interés. Pese a ello, a lo largo de la década que se extendió de 1975 a 1985 el gasto público siguió por lo general aumentando: el promedio para la Comunidad Europea pasó de un 41,2 por ciento del PIB a un 49,9 por ciento. Este aumento ocurrió tanto con los socialdemócratas como con los conservadores en el poder: así, por ejemplo, los gobiernos de Valéry Giscard d'Estaign en Francia o de Adolfo Suárez en España aumentaron el gasto público en 6,4 y 6,8 puntos por encima del promedio europeo (*Commission des Communautés Européennes* 1991: 283). Pero desde mediados de los años ochenta, la contención del gasto público se generalizó: en el conjunto de la Comunidad Europea se redujo en un punto del PIB desde entonces hasta el final de la década. Y desde 1995 hasta 2005, disminuyó en promedio desde un 43,4 por ciento del PIB hasta un 37,5.

La autonomía de los gobiernos fue cada vez más limitada debido a la creciente interdependencia de las economías nacionales, a la integración de los mercados financieros, a la supresión de restricciones a los flujos monetarios internacionales, a la liberalización comercial. Las tasas de inflación, los déficits públicos y los costes laborales afectaron con gran rapidez a la competitividad de las economías domésticas. Los gobiernos ya no pudieron prometer con credibilidad ni el pleno empleo ni una ampliación acumulativa de las políticas sociales. Una nueva ortodoxia económica postuló la necesidad de una inflación

baja y un equilibrio fiscal, defendiendo un mayor papel para los mercados y una menor intervención estatal en la producción, la regulación y la redistribución. Sostuvo que las alteraciones de los procesos de distribución (debidas a políticas redistributivas) distorsionaban las señales que proporcionan los mercados respecto de la asignación de los recursos económicos, socavaban la estructura de incentivos, dañaban el ajuste óptimo de los factores de producción. La igualdad y la eficiencia se presentaron como objetivos incompatibles y antagónicos. Se trataba, en buena medida, de la puesta al día de un viejo argumento: a comienzos del siglo XX, Marshall (1907: 41) se preguntaba qué justificaba introducir cambios en la estructura de la propiedad o limitaciones a la libertad de empresa si tales cambios conducían a una reducción de la riqueza agregada. Setenta años después, Okun (1975: 91) argumentó que «cualquier intento de cortar la tarta en partes iguales reduce la dimensión de la tarta», añadiendo que «la eficiencia se realiza al precio de la desigualdad de rentas y riqueza». A primera vista, la redistribución socialdemócrata ya no era compatible con la eficiencia económica. Los partidos socialdemócratas fueron asumiendo políticas económicas aparentemente alineadas con la nueva ortodoxia.

Multitud de estudios han hablado de esta supuesta convergencia. Scharpf (1991), desde una perspectiva socialdemócrata, proporcionó un diagnóstico muy completo en su momento, señalando que las antiguas políticas socialdemócratas ya no eran viables debido a la movilidad de capitales y a la autonomía de la política monetaria respecto de los gobiernos nacionales. Advirtió así que «el pleno empleo, el incremento de los salarios reales, la mayor

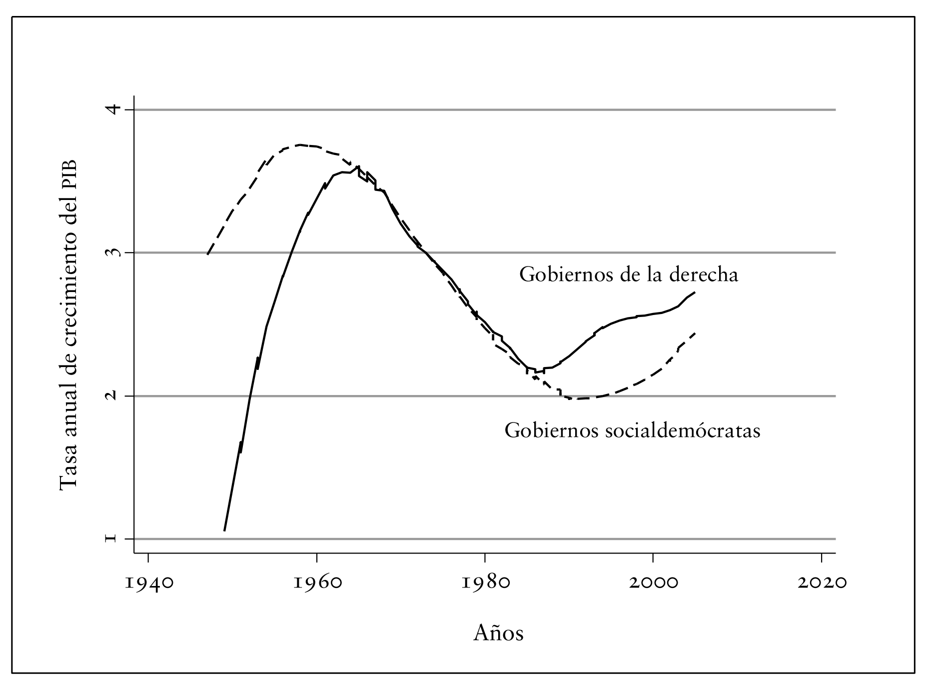
magnitud de las transferencias sociales, y el incremento y la mejora de los servicios públicos ya no pueden darse simultáneamente» (Scharpf 1991: 274). El problema que tenían que resolver los partidos socialdemócratas a partir de esos cambios en las condiciones económicas consistía en decidir quién asumía el coste: una solución cooperativa sólo podía funcionar si la moderación salarial permitía políticas fiscales y monetarias expansivas, susceptibles de generar tanto redistribución como empleo. Una política socialdemócrata que incidiese sobre la oferta debía incrementar el rendimiento de las inversiones empresariales, mejorando la competitividad de productos y procesos. La solución cooperativa resultaba más fácil si sindicatos de gran tamaño y con una afiliación extensa interiorizaban los costes del desempleo y de restricciones redistributivas, aceptando moderación salarial para evitarlos.

El Gráfico 3.2 muestra el cambio en los resultados de las políticas económicas. Utilizo la base de datos de las 21 democracias parlamentarias de la OCDE ya mencionadas. Durante unos 20 años, las políticas de los gobiernos socialdemócratas produjeron un mayor crecimiento económico (cuyas tasas medias anuales recoge el eje vertical del gráfico). Durante los siguientes 20 años, los resultados económicos de los gobiernos socialdemócratas y de la derecha fueron similares. Desde mediados de los años ochenta, los gobiernos de la derecha generaron un crecimiento mayor.

Este cambio es importante para entender los dilemas de la socialdemocracia. Si primero existieron incentivos para que los partidos de la derecha convergieran con los socialdemócratas, tal como vimos en el Gráfico 2.1, a partir

de 1985 fueron los socialdemócratas los que tuvieron incentivos para converger un tanto en las políticas macroeconómicas. Przeworski (2010: 104) señala que «el control partidista (de los gobiernos) se alterna sin que cambien las políticas hasta que, en algún momento, alguno introduce una innovación importante en las políticas. Si estas políticas tienen éxito, la historia se repite»: es decir, los partidos vuelven a converger. Eso sucedió con los partidos de la derecha emulando a los socialdemócratas hasta los años setenta. Esa parece haber sido, a su vez, la tendencia seguida por los socialdemócratas desde los años ochenta. A primera vista, esto significa que estos últimos se quedaron sin un programa macroeconómico propio. Y que el *diferencial partidista* que subsistió, detectado en el Capítulo 2, se debió a otras razones –fundamentalmente a que persistieron divergencias en las políticas redistributivas, aunque los socialdemócratas las basaran ahora en fundamentos económicos distintos.

Gráfico 3.2. Crecimiento económico e ideología de los gobiernos



Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción). Cálculo propio.

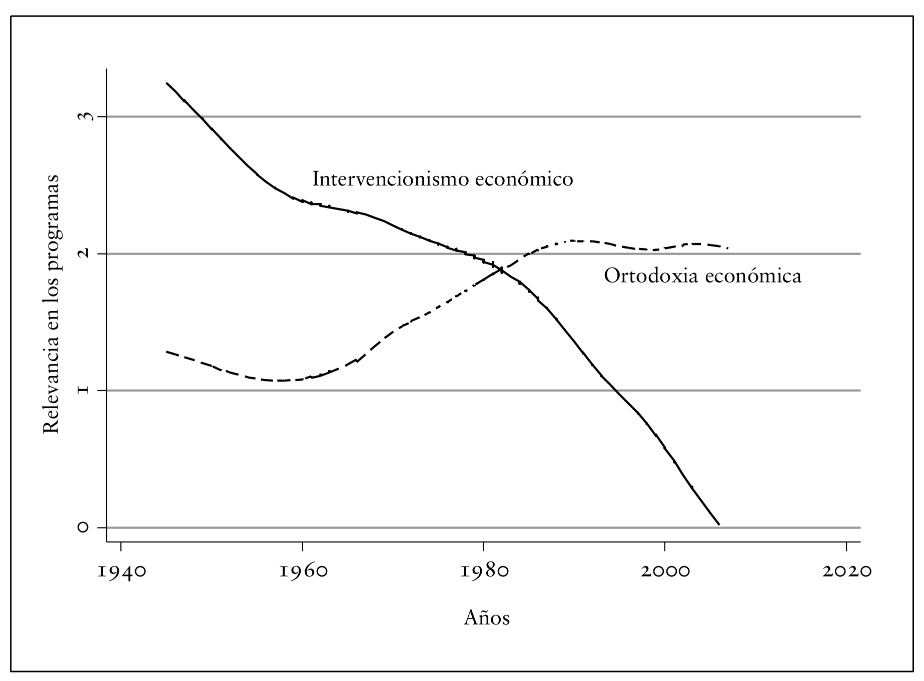
Pasemos ahora a examinar con más atención esta evolución de las políticas macroeconómicas. Voy a atender en particular al intervencionismo económico estatal y las políticas económicas ortodoxas[4]. El Gráfico 3.3 muestra la evolución de las promesas referidas a estas políticas. Las observaciones se refieren a los partidos socialdemócratas existentes en las 21 democracias parlamentarias en las que he centrado el estudio. Las promesas se han extraído de sus programas electorales entre los años 1945 y 2006. Las puntuaciones en el eje vertical se refieren al porcentaje que representaron en los programas.

La evolución de los partidos de la derecha no figura en el Gráfico 3.3. Esta evolución fue menos cambiante. Por lo general, no hicieron suyo tras la guerra un programa de nacionalizaciones. Sólo muy al comienzo, para reconstruir económicamente sus países, algún partido de esta tendencia

política asumió la creación de empresas públicas. Ése fue el caso, por ejemplo, de Nueva Zelanda (por parte del National Party), de Finlandia (por el Kansallinen Kokoomus (KOK)) o del Reino Unido. Sin embargo, se trató de casos aislados: la divergencia entre los socialdemócratas y los partidos de la derecha fue muy acusada en las políticas intervencionistas. Pero, como puede advertirse en el Gráfico 3.3, desde los años cincuenta el giro en las promesas de intervencionismo en la economía fue muy grande: aunque se mitigara un tanto entre 1960 y 1980, se agudizó después.

El gráfico muestra que las políticas económicas ortodoxas alcanzaron a mediados de los ochenta su máxima influencia. Al abrazar el paradigma dominante, los socialdemócratas tal vez pensaron que optaban por una política «instrumental» más eficiente para alcanzar el mismo objetivo «finalista» –la redistribución de los recursos. O tal vez consideraron que los electores preferían, por la razón que fuese, las políticas económicas «ortodoxas» y penalizarían las otras políticas –es decir, lo que motivaría a los socialdemócratas serían intereses electorales, aún a costa de principios igualitarios. También es posible que combinaran ambas consideraciones –el electoralismo y la falta de confianza en sus políticas anteriores.

Gráfico 3.3. Políticas económicas de la socialdemocracia



Fuente: *Manifesto Project* para 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción). Cálculo propio.

Se ha argumentado con mucha frecuencia que, con este giro en las políticas económicas, las promesas de igualdad quedaron socavadas. Sin embargo, resulta obvio que el equilibrio fiscal se podía conseguir con un gasto público y unos ingresos fiscales tanto bajos como altos –siempre que lo fueran simultáneamente. Existe también evidencia empírica que muestra que la inversión no depende de los tipos o de la presión fiscal, sino del equilibrio macroeconómico (en el control de los precios, del déficit público y de la balanza comercial), de la previsibilidad de los tipos fiscales y de la estabilidad política (Blejer y Cheasty 1989: 46) Ya he señalado cómo se redujo el gasto público en las democracias europeas a partir de 1985 y, sobre todo, desde 1995. Pero sabemos también que sólo en torno a la mitad de dicho gasto público tenía efectos redistributivos –es decir, beneficiaba más al 50 por ciento de la población con

ingresos inferiores. Por tanto, cabría hipotéticamente reducir dicho gasto público sin que sus efectos redistributivos se viesen afectados –por decirlo de otra manera, sin perjuicio para la igualdad.

Sucede también que, tal como ha mostrado el Gráfico 3.1, las promesas de igualdad volvieron a aumentar en los programas partidistas desde los años noventa. Es decir, acompañaron al auge de las políticas económicas ortodoxas. Por todo ello, es necesario examinar con más cuidado qué sucedió con la igualdad a partir del giro económico socialdemócrata. ¿Cómo cabe conciliar los gráficos 3.1 y 3.3? Con el giro en sus políticas económicas, ¿tiraron los socialdemócratas por la borda sus políticas redistributivas?

El Cuadro 3.1 del Anexo 2 revela algunos factores que incidieron en las promesas de redistribución por parte de los socialdemócratas y de los partidos de la derecha. Insisto: la información se refiere a las promesas, no a los resultados. Los dos modelos de regresión explican un 19 por ciento de la variación en el caso de la socialdemocracia; un 11 por ciento en el caso de los partidos de la derecha. Veamos algunos resultados:

– El paso de los años no redujo el peso atribuido a la igualdad en los programas electorales socialdemócratas. Esto ratifica la información del Gráfico 3.1 y las dudas acerca de una supuesta «edad de oro» de sus promesas redistributivas. Tampoco influyó el paso del tiempo en las promesas de redistribución de los partidos de la derecha.
– Sí influyó la experiencia de gobierno: los partidos socialdemócratas que habían estado más años en el poder atribuyeron más importancia a la igualdad en sus

programas. Esto no sucedió, sin embargo, en el caso de los partidos de la derecha. Si en el gobierno los socialdemócratas redistribuyeron los ingresos, ello podría conducir a que en sociedades más igualitarias se prometiera más redistribución. Sabemos, a partir de abundante evidencia comparada y de cuidadosos modelos formales, que en efecto las sociedades más igualitarias redistribuyen más los ingresos (Benabou 1996; Perotti 1996; Moene y Wallerstein 2006a; Moene y Wallerstein 2006b). Ello puede deberse a dos motivos no excluyentes: (a) cuando las diferencias económicas son menores, se reducen los obstáculos de «los ricos» a la redistribución porque ésta constituye una menor amenaza; (b) los «recursos de poder» (partidistas y sindicales) que la izquierda puede movilizar son muy superiores en los países con prolongados gobiernos socialdemócratas (Korpi 1983, 1989; Hicks y Swank 1992; Huber y Stephens 2001).

- La competición con la derecha tuvo un considerable efecto: cuanta más redistribución prometieran sus competidores, más ofrecieron los socialdemócratas. Estas mismas consideraciones estratégicas influyeron en los partidos de la derecha: cuanto mayor fue el peso asignado por la izquierda a la redistribución de ingresos, más atención le prestaron ellos. Dicha atención, sin embargo, fue siempre muy inferior a la que ofreció la izquierda. Es decir, las promesas de redistribución tuvieron un importante componente estratégico.
- El sistema electoral, por su parte, tuvo un efecto grande: confirmando bastantes estudios, aquellos partidos socialdemócratas que compitieron con reglas

proporcionales ofrecieron programas con mayor carga igualitaria[5]. Este efecto del sistema electoral no operó en el caso de los partidos de la derecha: por el contrario, el coeficiente tiene el signo opuesto, aunque no sea estadísticamente significativo –los partidos de la derecha aumentaron sus promesas redistributivas en sistemas electorales mayoritarios.

– En cuanto a las condiciones económicas, el crecimiento ofreció más recursos para las promesas redistributivas y un desempleo elevado también las incrementó –por el contrario, cuanto más alta fue la tasa de inflación, mayores restricciones encontraron las promesas de redistribución por la vía del gasto público.

LA SOCIALDEMOCRACIA Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN TIEMPOS ADVERSOS

Paso ahora a analizar no ya las políticas, sino los resultados.

Al examinar las promesas de los partidos socialdemócratas hemos visto que se incrementaron a lo largo del tiempo. Ahora bien ese incremento de las promesas, a partir de un momento, tuvo lugar en un contexto económico particularmente desfavorable para la redistribución. ¿En qué medida ello afectó al cumplimiento de lo que prometieron? Voy a atender en particular al período que se extiende desde la segunda mitad de los años setenta hasta 2006 –una época en la que imperó la ortodoxia económica, como se ha reflejado en el Gráfico 3.3.

Voy a ocuparme tan sólo de las diferencias de ingresos, no de la igualdad de oportunidades. Existen dos razones para ello. Una, fundamental, es que, como ya he señalado anteriormente, la igualdad de oportunidades se refiere a las discriminaciones sociales en el acceso a (o en la pérdida de)

posiciones sociales en una escala jerárquica. Por decirlo de otra manera, revela hasta qué punto las desigualdades en el origen social influyen en las oportunidades de vida de las personas. No dice nada, sin embargo, acerca de la distancia (en términos de desigualdad de recompensas) entre unas posiciones y otras, o acerca de cuánto se diferencian entre sí los puntos de llegada a que conducen las distintas oportunidades. Por ello, puede existir igualdad de oportunidades para acceder a posiciones extremadamente privilegiadas –es decir, en el seno de sociedades muy desiguales. La segunda razón es que abundante evidencia empírica muestra que una básica igualdad en las posiciones de partida facilita la igualdad de oportunidades (Erikson y Goldthorpe 1992; Goldthorpe 2007; Esping-Andersen 2011).

No cabe interpretar la igualdad de oportunidades como autónoma de la igualdad de condición. Estoy de acuerdo con Bernard Williams (1962: 127) cuando afirma que no se puede ignorar la profunda «conexión entre la idea de la igualdad de oportunidades y la idea de la igualdad de las personas [...] Existe una presión necesaria para igualar las condiciones, conseguir igualdad de oportunidades significa atender a las condiciones» de las personas. Sabemos que la evolución hacia una mayor igualdad de oportunidades en los países escandinavos fue facilitada por una política redistributiva previa. Así, «la asociación entre educación y destino de clase varía según el origen de clase [...] La estructura de clases no sólo genera unas bases más o menos favorables para lo que está en juego en los procesos de movilidad, sino que desempeña un papel fundamental en las diferencias con que compiten los jugadores» (Goldthorpe 2007: 161, 164).

Pasemos entonces a la igualdad de condición. Un número

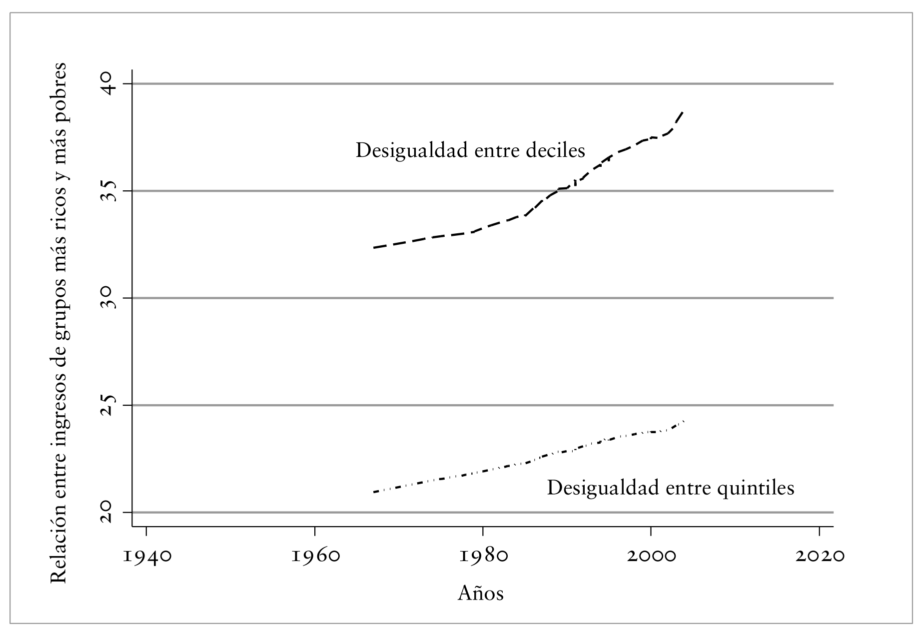
considerable de estudios han examinado su relación con la socialdemocracia en el gobierno[6]. Pero la evaluación del impacto de la socialdemocracia sobre la redistribución de la renta ha presentado bastantes dificultades: los datos no han sido siempre comparables a lo largo del tiempo o entre países, las muestras y las variables independientes también han variado entre los diferentes estudios. Por esta razón, se ha revisado la evidencia empírica para evitar que se atribuyeran a los gobiernos socialdemócratas efectos que correspondiesen a otras causas. Por ejemplo, a rasgos del mercado de trabajo –el grado de sindicalización de la población activa, el tipo de negociación colectiva, o la participación laboral de las mujeres. También para evitar problemas de endogeneidad –la socialdemocracia podría ser el resultado de la igualdad, y no al revés. De esta forma, tras una cuidadosa revisión de las experiencias socialdemócratas en Suecia, Noruega y Dinamarca desde los años treinta, Esping-Andersen (2011) ha concluido que favorecieron en términos relativos las condiciones de vida de los estratos de ingresos más bajos, redujeron la pobreza infantil, mejoraron la situación de las madres sin pareja, e incrementaron la movilidad social ascendente de las personas de orígenes sociales inferiores, pero no a costa de la minoría más rica ni de una mayor movilidad descendente.

La evidencia que presento se refiere al período más adverso para la socialdemocracia –los años que se iniciaron en la segunda mitad de los setenta. Es decir, el período de ortodoxia económica que relevó al keynesianismo y al intervencionismo económico. El Gráfico 3.4 muestra que este período de ortodoxia económica fue también un período de desigualdad creciente. He estimado la evolución de la

desigualdad entre deciles y entre quintiles de ingresos. Como es obvio, la desigualdad queda tanto más reflejada si observamos los extremos de la distribución de ingresos –en este caso, los deciles. Utilizo como fuente los datos del *Luxembourg Income Study* (LIS): éste atiende a los ingresos netos disponibles, procedentes de todas las fuentes de ingresos de los individuos (tanto públicas como privadas), tras el pago de impuestos y la percepción de transferencias y servicios públicos. Son los datos más rigurosos disponibles sobre distribución de la renta. Su inconveniente es que para los países que estudio sólo disponemos de 107 observaciones, aunque éstas se concentran en el período supuestamente más negativo para la socialdemocracia.

Los dos indicadores muestran un incremento sustancial de la desigualdad a lo largo de las tres décadas. Esta evolución parece *prima facie* incoherente con el incremento de las promesas de redistribución. A no ser, claro está, que las promesas crecientes fuesen precisamente el resultado de esta desigualdad creciente, de forma que los políticos anticipasen las consecuentes demandas políticas de redistribución. Piénsese que las promesas redistributivas, muy superiores en los partidos socialdemócratas, aumentaron también en el caso de los partidos de la derecha. Tal como ha mostrado el Gráfico 3.1, ello sucedió sobre todo a partir de 1990 –es decir, siguieron a la pauta de desigualdad creciente que por lo general ya caracterizó a la década anterior de los años ochenta.

Gráfico 3.4. Evolución de la desigualdad de ingresos



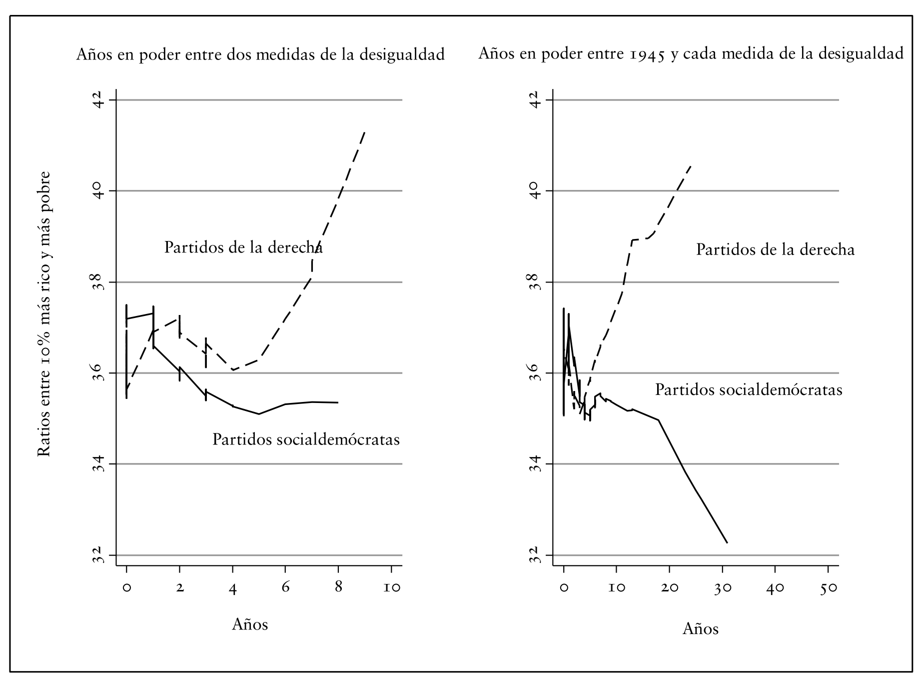
Fuente: LIS para 21 democracias (véase Introducción). Cálculo propio.

¿En qué medida la ideología de los gobiernos afectó a los resultados redistributivos, no ya a las promesas? Ya sabemos que sí influyó respecto de éstas; que la igualdad siguió figurando como principio político destacado en los programas electorales de los socialdemócratas. Se trata ahora de saber si estas promesas, que eran una seña de identidad política, se tradujeron en resultados. Voy a estudiar cómo varió según quién gobernara la relación existente entre los deciles extremos de la distribución de ingresos (es decir, entre el 10 por ciento más rico y el más pobre). Las observaciones se refieren a las 21 democracias parlamentarias de la OCDE[7] que he considerado en este estudio.

Empecemos con evidencia descriptiva. El Gráfico 3.5 muestra la relación que existió entre, por un lado, los años en que gobernaron partidos de uno u otro signo ideológico (siempre que tuvieran al primer ministro si se trataba de una

coalición) y, por otro, el grado de desigualdad entre el 10 por ciento más rico de los ciudadanos y el 10 por ciento más pobre. La primera parte del gráfico estima los años en que gobernaron los socialdemócratas en el período que transcurrió entre una medición de la desigualdad y la siguiente. ¿En qué medida existieron diferencias en la capacidad que tuvieron los gobiernos de la izquierda o la derecha para alterar en ese período la pauta de desigualdad existente? La segunda parte del gráfico atiende a los años acumulados de gobierno socialdemócrata o de gobierno de derechas desde 1945 hasta cada medición de la desigualdad. ¿En qué medida esas prolongadas experiencias políticas de uno u otro signo, esas historias políticas acumuladas a lo largo de mucho tiempo, tuvieron efectos en dicha pauta de la desigualdad? Téngase en cuenta que, al analizar los efectos, considero solamente el período que arranca desde mediados de los años setenta.

Gráfico 3.5. Redistribución e ideología de los gobiernos



Fuente: LIS para 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción). Cálculos propios.

La diferencia entre los efectos distributivos de la socialdemocracia y de la derecha es muy acusada en ambas estimaciones de los años en el gobierno. Si observamos los años transcurridos entre dos observaciones de la desigualdad, los gobiernos de la derecha incrementaron mucho las diferencias entre los deciles superior e inferior de ingresos, sobre todo cuando transcurrieron más de cuatro años entre las observaciones de la desigualdad. Obsérvese que el efecto de la socialdemocracia sobre la igualdad fue bastante más limitado que el efecto de la derecha: cuando gobernaron los socialdemócratas atenuaron la desigualdad, pero la curva de reducción es mucho menos acusada que la curva de incremento de la desigualdad cuando gobernaron los partidos de la derecha.

Si pasamos a los años acumulados en el poder desde 1945 hasta cuando se produjo cada observación de la desigualdad,

el efecto de la ideología de los gobiernos resulta mucho más fuerte. A partir de los cinco años en el poder, la divergencia entre los gobiernos socialdemócratas y de la derecha fue muy grande. Esa divergencia se debe sobre todo a los partidos de la derecha en el gobierno, con los que la desigualdad se incrementó mucho a partir de su quinto año en el poder. El efecto de la socialdemocracia fue más lento: aumentó la igualdad cuando su experiencia en el poder se prolongó mucho más en el tiempo.

Examinemos con mayor atención esta relación entre la desigualdad de ingresos y la ideología de los gobiernos – siguiendo con la comparación entre la socialdemocracia y los partidos de la derecha. El Cuadro 3.2 del Anexo 2 la estima con modelos de regresión. En el primer modelo, los años en el gobierno se refieren al período que medió entre una observación de la desigualdad y la siguiente. El segundo modelo atiende a los años en que gobernaron los socialdemócratas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta cada observación de la desigualdad. Voy a estimar también el efecto que tuvo sobre la desigualdad el crecimiento medio del PIB en los dos años anteriores a cada observación así como el gasto social como proporción del PIB.

Los dos modelos explican un 48 y un 47 por ciento de la variación en la desigualdad. Téngase en cuenta que el número total de observaciones es reducido y que ello limita las conclusiones. Los años de gobierno de los socialdemócratas y el peso del gasto social respecto del PIB redujeron sustancialmente las diferencias de ingresos a lo largo de las tres décadas. Con independencia del crecimiento del PIB, que no es relevante, la desigualdad se redujo dependiendo del número de años en que los

socialdemócratas gobernaron (bien fuese entre dos observaciones sucesivas de la desigualdad o entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y cada observación de la desigualdad), así como de la proporción del gasto social respecto del PIB. Por tanto, la política sí parece que tuvo efectos sobre la distribución de los ingresos en esos 30 años adversos para la igualdad. Cuestiones adicionales son si tales efectos pueden calificarse como «suficientes» y si pueden entenderse como sostenibles bajo condiciones económicas crecientemente hostiles, con mayores restricciones sobre la fiscalidad progresiva y el gasto social.

Atendamos un poco más a lo que representó en promedio el paso de cada año de gobierno socialdemócrata en estos 21 países. Con un solo año en el poder antes de la observación, la desigualdad media entre el 10 por ciento más rico y el más pobre era de 3,61; con cuatro años, la desigualdad media se redujo a 3,13; con 30 años, a 2,58. Sin duda la desigualdad de ingresos se incrementó en general a lo largo de las tres décadas, como muestra el Gráfico 3.4, pero esa tendencia cambió cuando los socialdemócratas estuvieron en el poder. El gasto social fue, según la evidencia disponible, una razón fundamental para ello.

Estos resultados manifiestan una considerable similitud con los ofrecidos por Bartels (2008) para Estados Unidos. En este país, la desigualdad se incrementó en los años setenta y ochenta, para mantenerse más estable en los años noventa. Los ingresos de los grupos más ricos fueron parecidos cuando gobernaron demócratas y republicanos; sin embargo, los grupos con menores ingresos mejoraron mucho en términos relativos cuando los demócratas estuvieron en el poder, con independencia de las condiciones económicas del

período. La redistribución en el caso de los demócratas fue, entre 1981 y 2003, el resultado de la combinación del gasto público y de la fiscalidad (Bartels 2008: 54-60). Si se simulan presidencias continuadas por parte de demócratas y republicanos, con los primeros la desigualdad no se habría incrementado pero con los segundos habría sido un tercio más elevada. La conclusión para Estados Unidos es que «el control partidista de la economía ha tenido una importancia consistente y sustancial para los desposeídos a lo largo del último medio siglo» (Bartels 2008: 293).

Los políticos socialdemócratas ofrecieron más promesas de redistribución en sus programas y, en cierta medida, lograron resultados más igualitarios que sus competidores en la derecha. Ello sucedió en un período de políticas económicas ortodoxas que impusieron fuertes restricciones a las políticas de gastos y a los ingresos públicos, unas condiciones muy distintas a las políticas keynesianas o de nacionalizaciones entre 1945 y 1980. ¿Por qué intentaron preservar esos objetivos redistributivos, pese a sus límites?

LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA REDISTRIBUCIÓN

La respuesta a la pregunta acerca de por qué persistieron las políticas redistributivas socialdemócratas puede hallarse en sus efectos electorales desde mediados de los años setenta. He asumido que los políticos llevan a cabo políticas guiados por razones normativas y también por intereses políticos. La historia de la incorporación de los partidos socialdemócratas a la política democrática ofrece abrumadora evidencia de esta combinación de principios y poder (Przeworski y Sprague 1986; Przeworski 1985). De la igualdad ya he hablado como preferencia normativa de los socialdemócratas. Cabe pensar que sus promesas

redistributivas reflejaban esa preferencia. Pero para entender por qué, tanto en el gobierno como en la oposición, los socialdemócratas defendieron políticas igualitarias resulta necesario conocer en qué medida éstas contribuyeron a sus objetivos de poder. Esa contribución dependió de la incidencia de demandas redistributivas en el electorado y consistió, muy fundamentalmente, en la posibilidad de acceder al gobierno y de sobrevivir en él.

Voy a examinar los réditos políticos como probabilidades, por un lado, de pasar de la oposición al gobierno; y, por otro lado, de sobrevivir en el poder. El examen se basa en regresiones Cox[8] de probabilidad parcial. Los resultados figuran en los cuadros 3.3 y 3.4 del Anexo 2. Considero solamente los casos en que los socialdemócratas ocuparon el cargo de primer ministro y excluyo aquellos en que fueron socios menores de una coalición.

El Cuadro 3.3 muestra que un mayor peso de las promesas redistributivas en los programas facilitó a los socialdemócratas el paso de la oposición al gobierno y también redujo el riesgo de que perdieran el poder una vez en él. Utilizo como unidad de tiempo observaciones anuales, referidas a las 21 democracias parlamentarias de la OCDE desde 1945 hasta 2006.

Empecemos con la posibilidad de llegar al gobierno (es decir, el «riesgo» de salir de la oposición). Ésta es la primera variable dependiente del Cuadro 3.3 del Anexo 2. Piénsese que la cuestión puede ser tanto por qué llega la socialdemocracia al gobierno como por qué lo pierde el partido de la derecha. Es decir, el cambio puede ser tanto por méritos como por deméritos –por apoyo a la oposición o por rechazo al gobierno.

Cuatro factores redujeron la posibilidad de que los socialdemócratas llegaran al gobierno[9]. En primer lugar, un sistema electoral mayoritario. El efecto fue muy fuerte: las probabilidades se redujeron en un 24,6 por ciento. En segundo lugar, el crecimiento de la economía. El efecto fue una reducción de un 10,3 por ciento. En tercer lugar, el paso de los años. El efecto fue de una reducción de un 3,0 por ciento por cada año. Finalmente, las promesas redistributivas de la derecha. El efecto fue aparentemente menor, pero las posibilidades de los socialdemócratas de acceder al poder se recortaron en un 1,8 por ciento cuando tales promesas se incrementaron por parte de gobiernos de la derecha. Téngase en cuenta que éste es únicamente el efecto de un punto de variación en la escala de 200 puntos que va de -100 a +100: sólo con que los cambios de los partidos en la escala superaran los 10 puntos se trataría de una reducción de un 18 por ciento en las probabilidades de los socialdemócratas de llegar al gobierno.

Dos factores facilitaron, por el contrario, que los socialdemócratas pasaran de la oposición al gobierno. Por un lado, el desempleo: cada punto de incremento del paro bajo un gobierno de la derecha generó un aumento de 10,2 por ciento en las probabilidades. Por otro, las promesas redistributivas de los socialdemócratas: el efecto fue de un aumento de un 1,5 por ciento. Pero adviértase también que éste es únicamente el efecto de un cambio de un solo punto en la escala de 200 (de -100 a +100).

Pasemos ahora a analizar el riesgo de salir del gobierno. Las variables independientes son las mismas. En lo que respecta a la supervivencia de los socialdemócratas en el poder las únicas tres variables cuyos efectos fueron

estadísticamente significativos fueron los años, la inflación y las promesas de redistribución. El Cuadro 3.3 del Anexo 2 muestra que los años redujeron el riesgo de salir del gobierno: por cada año transcurrido, el riesgo disminuyó en un 1,4 por ciento. La inflación, por el contrario, incrementó el riesgo de que perdieran el poder: cada punto adicional aumentó dicho riesgo en un 2,1 por ciento.

El efecto de las promesas de redistribución produjo un efecto mucho mayor. Por cada punto de incremento en la importancia programática de tales promesas, el riesgo se redujo en un 3,3 por ciento. Como las variaciones fueron por lo general superiores a 10 puntos en dicha escala, las ofertas redistributivas de los socialdemócratas tuvieron un efecto muy considerable en su supervivencia en el poder: un 33 por ciento en caso de que la variación en el énfasis de estas ofertas en el programa electoral fuera de 10 puntos. Dependieron de ellas mucho más para sobrevivir en el gobierno que para llegar a él: el efecto fue superior al doble.

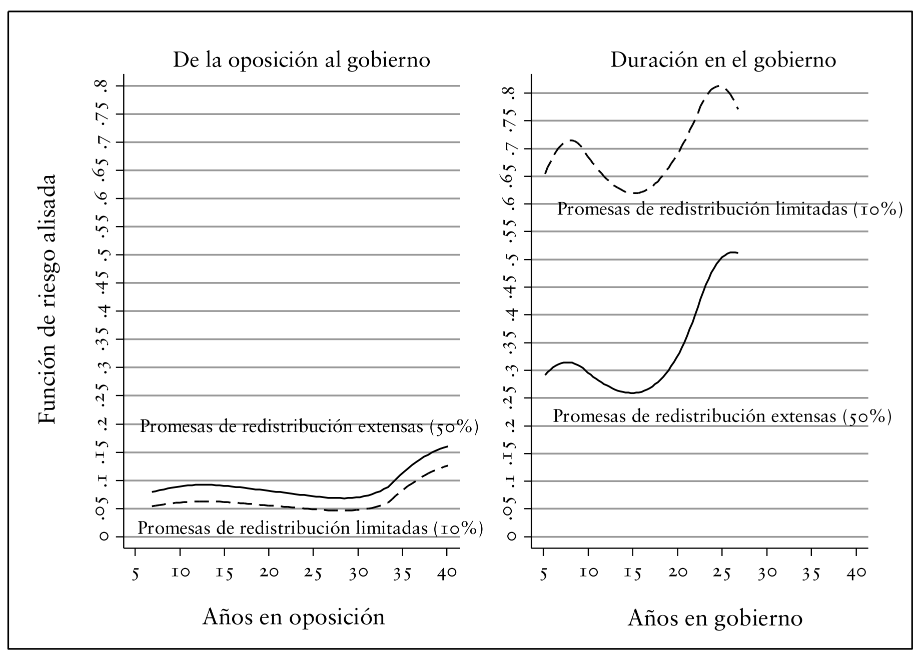
Ello puede visualizarse de forma clara en el Gráfico 3.6, que muestra las diferentes consecuencias de un mayor peso[10] de la redistribución en los programas (50 en la escala) o de un peso menor (10). Los riesgos de salir del gobierno se incrementaron de manera muy clara cuando los socialdemócratas en el poder atribuyeron escaso énfasis a las promesas redistributivas. Por el contrario, el efecto de las promesas redistributivas fue mucho menor para pasar de la oposición al gobierno, como puede verse en la primera parte del Gráfico 3.6. Ello es congruente con la idea de que son los gobiernos los que pierden las elecciones –el contraste entre las dos partes del Gráfico 3.6 es ingente.

Examinemos ahora las consecuencias políticas de los

resultados redistributivos, no ya de las promesas programáticas.

De nuevo atiendo sólo a los casos en que los partidos dispusieron del primer ministro, no cuando se limitaron a ser socios menores en una coalición. Para los socialdemócratas, cada punto de aumento del gasto social respecto del PIB implicó una reducción de un 9,2 por ciento en el riesgo de perder el poder. Para los partidos de la derecha, por el contrario, cada punto de incremento del gasto social dio lugar a un aumento de 2,9 por ciento en dicho riesgo. Puesto que variaciones del gasto social respecto del PIB fueron a lo largo del tiempo bastante superiores a un punto, el efecto es considerable. Para los partidos de la derecha, el peligro político vino del desempleo –cada punto adicional incrementó el riesgo de que salieran del gobierno en un 10,2 por ciento. La fragmentación del sistema de partidos tuvo consecuencias distintas para unos partidos y para otros: en el caso de la derecha, no resultó estadísticamente significativa, mientras que por el contrario sí aumentó el riesgo de que los socialdemócratas salieran del gobierno.

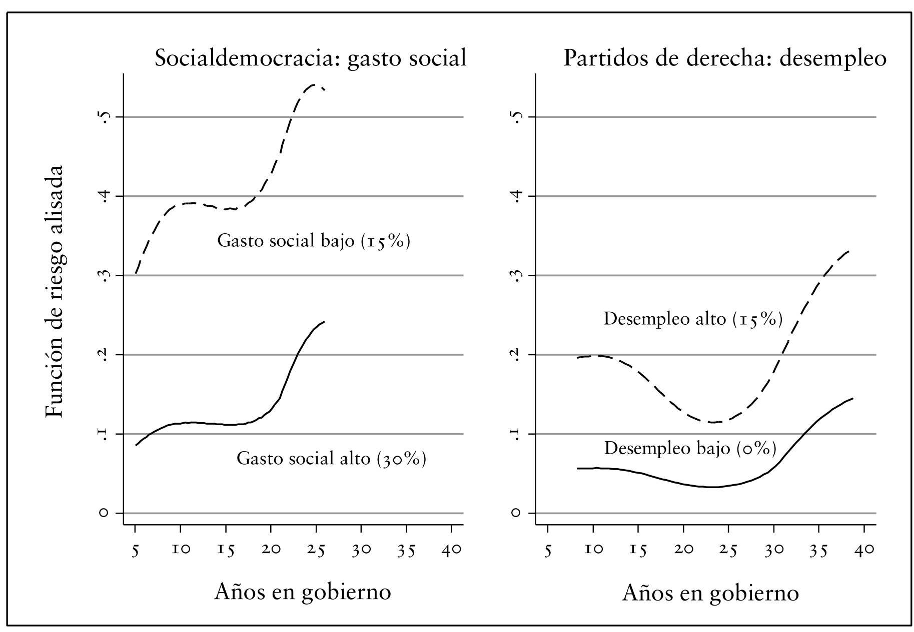
Gráfico 3.6. Consecuencias políticas de las promesas redistributivas



Regresiones Cox de probabilidad parcial. Cálculos propios. Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

El Gráfico 3.7 muestra de manera más directa el efecto del gasto social respecto de la suerte política de los socialdemócratas y el efecto del desempleo para la de los partidos de la derecha. He mantenido el resto de las variables en sus valores medios. Para los gobiernos socialdemócratas he calculado las diferentes consecuencias políticas (sobre la función de riesgo) de un nivel de gasto social bajo a alto (pasando de un 15 a un 30 por ciento del PIB). He efectuado la misma operación para calcular los distintos efectos del desempleo respecto de los partidos de la derecha (pasando de un 0 a un 15 por ciento de paro).

Gráfico 3.7. Consecuencias políticas del gasto social y del desempleo



Regresiones Cox de probabilidad parcial. Cálculos propios. Fuente: 21 democracias. 1945-2006 (véase Introducción).

Si los socialdemócratas llevaron a cabo políticas redistributivas, su interés político resulta evidente, con independencia de consideraciones normativas. Les ayudaron a permanecer en el poder. Ése no fue el caso de los partidos de la derecha, que no se beneficiaron políticamente de niveles más altos de gasto social. Sí sacaron provecho, por el contrario, de niveles más bajos de desempleo.

CONCLUSIONES

Este trabajo indaga en la razón por la que la socialdemocracia ha mantenido a lo largo de 60 años la promesa de la igualdad como seña de identidad, pese a los cambios económicos y políticos que tuvieron lugar a lo largo de ese período. He partido del supuesto de que los políticos actúan movidos por intereses de poder (estar en el gobierno) y por razones ideológicas (unos particulares valores acerca de cómo debería ser la sociedad). Ambos, por supuesto, pueden contradecirse y dar lugar a transacciones. Un

propósito del trabajo ha consistido en estimar si la promesa de la igualdad resultó afectada por cambios en las condiciones y las políticas económicas.

Aunque el trabajo examina la concepción predominante de la igualdad compartida por los socialdemócratas, su enfoque se centra sobre todo en la «igualdad de condición», dejando de lado la «igualdad de oportunidades». Y, dentro de la «igualdad de condición» estudia fundamentalmente la distribución de los ingresos. Ahora bien, ésta es una cuestión fundamental si la concepción socialdemócrata de la igualdad no limita ésta a una meritocracia, si se refiere a la superación de diferencias socioeconómicas que discriminan el desarrollo pleno de las personas.

La conclusión del trabajo respalda la tesis de que la igualdad ha constituido un fundamental criterio para diferenciar izquierda y derecha a lo largo de 60 años. La ideología de los gobiernos generó diferencias en el gasto social como proporción del PIB así como en la distribución de los ingresos tras los impuestos y el gasto público. Sucedió, además, que en la supervivencia en el poder de los gobiernos socialdemócratas influyeron de manera importante tanto las promesas de redistribución como las políticas de gasto social. Puede entenderse que si los gobiernos socialdemócratas mantuvieron sus promesas redistributivas, ello se debió a razones ideológicas (su compromiso con el principio de la igualdad). Pero también que intereses de poder explican esta persistencia de la igualdad en las políticas de los socialdemócratas –sus votantes les respaldaron por ello. Sus estrategias fueron muy sensibles a la competición por el poder: cuando sus adversarios de la derecha incrementaron sus promesas de redistribución, ellos

aumentaron las suyas.

Tal vez la evidencia más interesante sea la que se refiere al período que se inició a partir de mediados de los años setenta. Con el curso del tiempo los socialdemócratas fueron abandonando las políticas macroeconómicas que les habían distinguido de los partidos de la derecha. Aunque no fuera de forma simultánea y persistieran inercias políticas durante un tiempo, los gobiernos socialdemócratas acabaron sustituyendo las promesas de nacionalizaciones, el intervencionismo económico y las políticas macroeconómicas keynesianas. En su lugar, adoptaron políticas de equilibrio macroeconómico ortodoxo, argumentando que sólo existía una política económica –ni de derechas ni de izquierdas, el adjetivo predominante era *sana (sic)*. Existen ejemplos innumerables de dirigentes socialdemócratas que justificaron tal giro en términos de «eficacia instrumental»: esta eficacia permitiría luego optar por unos objetivos ideológicos –consistentes en una redistribución más o menos igualitaria de los recursos. Por poner un ejemplo, según Felipe González «El Partido Socialista tiene la vocación de hacer una política de corrección de las desigualdades, implícita en la propia ideología del socialismo democrático [...] Por tanto, consideramos como instrumental la política económica, al servicio de las políticas finalistas que tienen sus terminales en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, que tienen sus terminales en la corrección de las desigualdades» (22 de julio de 1986, Congreso de los Diputados, discurso de investidura).

El desplazamiento de las políticas socialdemócratas fue considerable cuando el igualitarismo pasó a depender del

veredicto de los mercados internacionales. El giro fue iniciado por Anker Jørgensen, el primer ministro danés entre 1975 y 1982; por Helmut Schmidt, el canciller alemán entre 1974 y 1982; por Olof Palme en su segundo período como primer ministro sueco entre 1982 y 1986. Fue igualmente seguido por Felipe González a partir de 1982, quien declaró que, en las nuevas condiciones económicas,«no me interesa la distribución de la miseria y para distribuir el bienestar debo producir riqueza», «sin eficiencia económica, no hay políticas sociales viables» (entrevistas publicadas, respectivamente, en el *New York Times*, el 20 de noviembre de 1985, y en *Die Zeit*, el 3 de febrero de 1989). La política macroeconómica sólo podía ser competente o incompetente, pero los socialdemócratas la consideraron clave para una redistribución posterior de los recursos y las oportunidades.

Puesto que un mayor bienestar agregado había pasado a depender de condiciones económicas nuevas, el dilema de los partidos socialdemócratas fue muy profundo. Hemos visto en el Gráfico 3.2 que los gobiernos de la derecha empezaron a generar un mayor crecimiento de sus economías desde mediados de los años ochenta. Debido sobre todo a la movilidad de capitales, los socialdemócratas se encontraron sin un programa propio. Si el Estado había sido su instrumento de intervención, su capacidad quedó muy mermada con la globalización de los mercados y la desregulación de los movimientos de capital. La socialdemocracia había tenido como ámbito de poder los escenarios nacionales; paradójicamente, el capitalismo alcanzó su máximo poder en un escenario internacional.

Los socialdemócratas no podían ignorar las nuevas

condiciones económicas en sus políticas. Su futuro dependía no sólo de redistribuir, sino de ser capaces de incrementar el bienestar agregado. Puede tal vez servir el siguiente ejemplo. Imaginemos que un gobierno incrementa el bienestar en 16 puntos, de los que 10 corresponden al 50 por ciento más rico y seis al 50 por ciento más pobre: aumentará la desigualdad en cuatro puntos. Supongamos ahora que otro gobierno incrementa dicho bienestar agregado en 12 puntos, de los que siete benefician al 50 por ciento más rico y cinco al 50 por ciento más pobre: la desigualdad se habrá reducido en dos puntos. Ahora bien, pese a esa menor desigualdad, no sólo el bienestar agregado se habrá reducido en cuatro puntos sino que el 50 por ciento con menores ingresos será también más pobre en términos absolutos, no ya relativos. Es difícil imaginar, en este caso, que un gobierno socialdemócrata opte en exclusiva por una menor desigualdad, con independencia de que vaya acompañada de un menor bienestar agregado y de recursos más reducidos para la mitad de la población con menores ingresos.

Sobre los dirigentes socialdemócratas pesaron enormemente los fracasos del gobierno laborista británico entre 1974 y 1979; los de los primeros años de la presidencia de Mitterrand en Francia entre 1981 y 1983; el período inicial en el poder del Panhellinio Socialistiko Kinema (PASOK)griego entre 1981 y 1987. Según ellos, lo que explicaba estos fracasos era un «voluntarismo» ideológico que dejó de lado los condicionantes económicos objetivos que restringían la voluntad política. Los dirigentes socialdemócratas compartieron el temor a que huidas de capital castigaran experimentos reformistas. No alivió ese temor la evidencia empírica disponible sobre los criterios que guiaban las

inversiones extranjeras. En consecuencia, los programas socialdemócratas hicieron hincapié en que la estabilidad macroeconómica era condición necesaria, aunque no suficiente, para las políticas igualitarias –es decir, mantener índices de inflación bajos y un equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos públicos, además de fomentar la competitividad de sus economías.

Al reflexionar sobre ese giro que tuvo lugar en la socialdemocracia desde finales de los años setenta, Lukes (1992: 10) ha escrito que «el socialismo que hemos perdido no se refiere sólo a una teoría referida al diseño institucional de todo un sistema socioeconómico, sino también a la propia idea de que dicha teoría es posible. Lo que queda es una moral política profundamente igualitaria, progresista, que puede inspirar determinadas innovaciones institucionales, programas y políticas». Eso «que queda» fue una condición importante para que los socialdemócratas ocuparan el poder. Es cierto que necesitaron poner en marcha políticas de mercado más eficientes y moderar sus promesas pero, como vimos en el Capítulo 2, preservando la distancia programática (el *diferencial partidista*) respecto a la derecha así como las promesas y los resultados redistributivos que evidenciaran su compromiso con la igualdad.

No es cierto, sin embargo, que ello supusiera una convergencia neoliberal. En primer lugar, persistieron diferencias en los niveles de gasto y de ingresos públicos. Resulta obvio que el equilibrio fiscal puede producirse con niveles de ingresos y de gasto simultáneamente altos o bajos. El equilibrio fiscal buscado por los socialdemócratas se caracterizó por niveles comparativamente altos de ingresos y de gasto público.

En segundo lugar, las diferencias afectaron también a los componentes distributivos del gasto y de los ingresos fiscales, así como al diseño de las políticas sociales. Es una simpleza pensar que la redistribución depende sin más del nivel del gasto público o incluso de la proporción del PIB que representan las políticas sociales. Hace tiempo que Esping-Andersen (1990: 3, 19) mostró que «conceptualizar los Estados de Bienestar en función del gasto público no sirve [...] El gasto es un epifenómeno de la sustancia teórica de los Estados de Bienestar»: lo que sí resulta relevante es la *desmercantilización* en la cobertura de los derechos, así como quién se beneficia de las prestaciones sociales *desmercantilizadas*. He atendido así no a la cuantía del gasto sino a la consiguiente redistribución de los ingresos.

En tercer lugar, algunos gobiernos socialdemócratas llevaron a cabo políticas de oferta distintas de las conservadoras, centrándose en la provisión por parte de un Estado no subsidiario de recursos que el sector privado no suministra adecuadamente –en particular, educación, formación e infraestructuras físicas (Boix 1998). Por tanto, no cabe hablar de políticas económicas idénticas por parte de la izquierda o de la derecha en el poder.

Aunque el giro en las políticas económicas que se produjo desde finales de los años setenta fue acompañado, en términos generales, de un incremento sostenido de la desigualdad de ingresos, existieron diferencias notables. Así, mientras que la desigualdad aumentó a lo largo de los años ochenta en Alemania, Reino Unido o Suecia, se redujo un tanto en Holanda, Dinamarca o España. A partir de los años noventa, se empezó a invertir la tendencia, con una pauta más igualitaria de distribución en Alemania y hacia finales

de la década en el Reino Unido. Lo contrario sucedió en España, Suecia o Dinamarca, donde la desigualdad de ingresos aumentó en los años noventa (según los datos del *Luxembourg Income Study*). Por tanto, la evolución de la desigualdad no constituyó una pauta uniforme, el resultado idéntico de políticas económicas ortodoxas. Si los gobiernos dispusieron de cierta autonomía para generar una mayor o menor igualdad, esa autonomía fue utilizada de manera muy clara por los socialdemócratas.

Tanto las promesas de redistribución como el gasto social siguieron diferenciando a la izquierda y la derecha; su influencia en la supervivencia de los gobiernos socialdemócratas persistió. Por tanto, no hay razones empíricas para argumentar que las diferencias ideológicas desaparecieron en este último período del análisis. Los gobiernos siguieron disponiendo de una relativa autonomía para redistribuir más o menos. Que existieran constreñimientos económicos mucho más fuertes que en épocas anteriores no quiere decir que los equilibrios fiscales resultaran de ingresos y gastos mimetizados, ni tampoco que el diseño de las políticas de gasto (con independencia de la cuantía de los recursos) siguiera una misma pauta distributiva.

La diferencia entre los gobiernos socialdemócratas y los de la derecha resulta clara en el Gráfico 3.6. Pero si observamos la primera parte de este gráfico, aquella que muestra el efecto redistributivo de izquierda y derecha entre dos observaciones de la desigualdad, esa diferencia se debe sobre todo a que los gobiernos de la derecha concentraron mucho los ingresos en los grupos de ingresos más altos, mientras que la socialdemocracia tuvo un efecto mucho más

tímido en la dirección contraria. *Lo que hizo fue evitar una mayor desigualdad, preservar más que cambiar el statu quo.* Puede suponerse, sin embargo, que sin los gobiernos socialdemócratas los mercados hubieran incrementado las desigualdades –es decir, que los socialdemócratas *frenaron* el efecto anti-igualitario de los mercados, aunque apenas llegaran más lejos.

La cuestión obvia es la medida en que esas diferencias entre la socialdemocracia y sus competidores de la derecha fueron *suficientes*. Que los socialdemócratas redistribuyeran *más* es incuestionable; que redistribuyeran *mucho* resulta dudoso. La respuesta a qué es *suficiente* o *mucho* es, por supuesto, de carácter normativo. Pero no existen razones convincentes que restrinjan el ámbito de lo posible a lo que de hecho sucede.

---

1. Sobre la base de datos de esas 21 democracias parlamentarias a lo largo de seis décadas, véanse la Introducción y la nota 11.

2. Sobre esta base de datos, véase la nota 2.

3. He agrupado como «políticas redistributivas» las referencias del *Manifesto Project* a «igualdad» y «bienestar social».

4. Utilizo los conceptos del *Manifesto Project.* Los programas son más o menos intervencionistas según sus referencias a la propiedad pública, completa o parcial, de los medios de producción; según sus promesas referidas al papel del Estado en relación al sistema económico; según las referencias a una política económica anti-cíclica de incremento de la demanda y de la actividad económica a través de los presupuestos públicos. La ortodoxia económica de los programas, finalmente, se manifiesta en referencias a la eliminación del déficit, la reducción de la inflación, la defensa de la moneda, el apoyo a las bolsas y los bancos.

5. Estos estudios han mostrado que gobiernos de coalición redistribuyeron más de los grupos con mayores ingresos a los de menores ingresos. La razón es que la izquierda gobernó con mayor frecuencia en sistemas de representación proporcional que en sistemas mayoritarios. Iversen y Soskice (2006) han mostrado que, en 17 democracias avanzadas entre 1945 y 1998, bajo sistemas mayoritarios el 75 por ciento de los gobiernos fueron de derecha, mientras que bajo sistemas de representación proporcional el 70 por ciento fueron de centro-izquierda y redistribuyeron más la renta de los grupos de mayores ingresos a los de menores.

6. En una revisión de las políticas socialdemócratas, Moene y Wallerstein (2008: 444) han señalado que «el logro de la socialdemocracia [...] en términos de combinar las virtudes socialistas de igualdad y seguridad con las virtudes capitalistas de eficiencia económica y dinamismo tecnológico no puede seriamente ponerse en cuestión».

7. La última oleada de datos del *Luxembourg Income Study* que recojo se refiere a 2004. La menor relación (desigualdad) entre deciles se situó por debajo de tres (2,78 para Dinamarca; 2,82 para Suecia; 2,86 para Noruega; 2,86 para Holanda), mientras que por encima de cuatro (mayor desigualdad) se hallaron Italia (4,41), Reino Unido (4,46) y España (4,49).

8. Como ya he señalado, las regresiones Cox constituyen modelos de probabilidad parcial: la función de riesgo es un índice que calcula el peligro potencial por unidad de tiempo en un determinado momento, teniendo en cuenta que el partido ha permanecido en el poder hasta entonces. Como la función de riesgo no es una probabilidad, puede tener un valor superior a 1. El resultado indica el cambio debido a la variación de una unidad en la variable independiente.

9. Véase la nota 13 sobre el cálculo de los efectos de las variables independientes.

10. El peso (o énfasis –*saliency*) de las promesas de redistribución en los programas constituye el resultado de sumar sin más todas las referencias a la redistribución –el signo, por tanto, es siempre positivo (en este caso, 50 y 10).

Conclusión

Recapitulemos los principales argumentos del libro. Y añadamos algunas consideraciones adicionales sobre las promesas políticas y los constreñimientos a que se enfrentan en nuestros tiempos.

1. He examinado en primer lugar promesas de la democracia referidas a la *representación* de los intereses de los ciudadanos. Esas promesas han alimentado incesantes luchas, a lo largo de siglos y a lo ancho del mundo, por dejar de ser súbditos y pasar a ser ciudadanos. Sin embargo, de forma recurrente, esas promesas han sido criticadas y los regímenes supuestamente democráticos han sido acusados de no ser «representativos». Señala Judt (2010: 132) que «el peligro de un déficit democrático se halla siempre presente en sistemas de representación indirecta». Pienso que tiene razón: la utopía de la «democracia directa» parece estar siempre subyacente. Así ha sido a lo largo de una prolongada historia, emerge en erupciones masivas cada cierto tiempo y hoy día tiene un considerable arraigo en amplios sectores de las democracias.

He argumentado que cuatro razones alimentan esas críticas al «déficit representativo» de las democracias. La primera radica en las asimetrías de información entre

ciudadanos y políticos. Ante cuestiones crecientemente complejas, los ciudadanos se sienten desinformados e impotentes. No pueden asignar fácilmente responsabilidades por los cambios en su bienestar/malestar. Por poner el ejemplo español, en medio de una profundísima e interminable crisis económica los ciudadanos no pudieron saber bien si la culpa correspondía a Mariano Rajoy, a José Luis Rodríguez Zapatero, a la canciller alemana Angela Merkel, a las agencias de *rating*, a los banqueros o a la globalización. Por un lado no resultó fácil atribuir responsabilidades y, por otro, algunos posibles responsables no podían ser castigados. En tales casos, la regla de voto tiene que concentrarse en aquellos a quienes se pueda castigar o premiar –y la decisión responderá al azar.

Una segunda razón radica en que los resultados de futuras elecciones carezcan de suficiente incertidumbre como para incentivar a los gobernantes a atender los intereses de los ciudadanos (es decir, a ser «representativos»). He argumentado que la incertidumbre se mantendrá siempre que el poder se encuentre fragmentado. Por este motivo, la salida de Silvio Berlusconi en noviembre de 2011 reforzó la democracia en Italia –el primer ministro ya no controlaba el 100 por cien de las televisiones terrestres, ni poseía el más extenso imperio de prensa a través de su conglomerado *Mediaset*, ni era el hombre más rico de Italia, ni era el propietario de AC Milan.

Si el relevo de un gobierno por otro eventualmente respondiese al azar y no fuera consecuencia de la gestión pasada, los políticos en el poder carecerían de incentivos para atender adecuadamente los intereses de los ciudadanos. Tanto si lo hicieran bien o mal, sus probabilidades serían del

50 por ciento. Por otra parte, el relevo sólo tendrá sentido para los intereses de los ciudadanos si, al sustituir a A por B, éste no continúa con las políticas de su antecesor. Si B fuese sólo la reencarnación de A, la decisión del pueblo sería irrelevante. El voto –el poder *del* pueblo y *por* el pueblo –no significaría en tal caso que las políticas se atuviesen a las preferencias de los ciudadanos.

Un tercer problema de las insuficiencias actuales de las democracias *realmente existentes* radica en que la voz del pueblo es con frecuencia usurpada. He atendido sobre todo a la usurpación de esa voz por parte de los políticos. Y he destacado cómo los sistemas de representación proporcional y los gobiernos de coalición son particularmente propensos a que esa distorsión de la democracia se produzca; a que ésta se convierta, en palabras de Schumpeter, en «el dominio del político». Tal distorsión será tanto mayor cuando los criterios que guíen a los políticos para apoyar o desalojar del poder a un primer ministro de su propio partido o de la coalición sean antagónicos a los de los ciudadanos. En tal caso, los políticos usurpadores promoverán sus propios intereses, a costa de lo que los votantes hubieran decidido.

Pero la usurpación de la voz del pueblo va más allá. Se extiende a unas condiciones institucionales que pueden crear una creciente distancia entre las preferencias de los ciudadanos y las decisiones políticas. Es cierto que instancias contra-mayoritarias no significan necesariamente una amputación de la democracia, sino una garantía inter-temporal si las preferencias de los ciudadanos pueden ser inconsistentes –de la misma manera que una persona golosa que necesite atender a su salud puede libremente esconder el chocolate para no ceder a la tentación. Éste es un poderoso

argumento de Holmes a favor de restricciones institucionales que, en vez de incapacitar, *capacitan* a las democracias (1988, 1995a, 1995b). Rosanvallon (2006) ha subrayado también el paradójico reforzamiento de las democracias por lo que denomina *la contre-démocratie:* aquí reside un *pouvoir de surveillance* (poder de vigilancia) asentado en instituciones no elegidas.

El cuarto problema que he examinado ha sido la hostilidad respecto de las instituciones políticas –en particular, de los partidos políticos. Éste es un problema muy generalizado en las democracias. Si atendemos a los 15 países[1] cuya pertenencia a la Unión Europea es más antigua, datos de los *Eurobarómetros* han mostrado una extensa falta de confianza en sus instituciones políticas nacionales. En 2009[2] solamente un 30,2 por ciento de los ciudadanos de estos 15 países declaraba, en promedio, tener confianza en sus partidos políticos; un 42,7 por ciento, tenerla en su Gobierno; un 44,8 por ciento, en su Parlamento. Un 53,8 por ciento, por el contrario, confiaba en la Unión Europea. A finales de 2011[3], esa confianza había caído aún más. Si atendemos a los 15 países miembros «tradicionales», en dos años y medio se redujo en 9,6 puntos la confianza en los partidos políticos. Y la depositada en los parlamentos y los gobiernos en 5,3 y 8,4 puntos respectivamente. Mayor fue la crisis de confianza en la Unión Europea: cayó 15,5 puntos –tan sólo en Dinamarca y en Bélgica una mayoría de ciudadanos le concedía confianza; en los otros 13 países predominaba la desconfianza.

La *representación* supone siempre *delegación.* Pero para que esta delegación respete la democracia, aquellos en quienes se delega han de rendir cuentas cada cierto tiempo a

aquellos que delegan. En esto consiste la *accountability* democrática. Por añadidura, para que el veredicto de los votantes tenga sentido y sirva de estímulo para «el buen gobierno», los ciudadanos han de poder discernir quién es responsable de que las cosas vayan bien o mal.

Tal vez el mayor obstáculo para la promesa de la *representación*, esa persistencia de un gobierno *del* pueblo y *por* el pueblo, radica en que tal *gobierno* y tal *pueblo* han tenido un claro significado sólo dentro del ámbito de los estados. Es ahí donde los responsables democráticos han tomado tradicionalmente las decisiones y donde han rendido cuentas a los ciudadanos en las elecciones. Rodrik (2012) ha planteado un escenario particularmente pesimista: según él, la integración internacional de los mercados impone a los parlamentos y gobiernos democráticos políticas que entran en conflicto con las preferencias mayoritarias de los ciudadanos (tales como la desregulación de los mercados, políticas de austeridad, una reducción del papel de los estados). Por esta razón, tales exigencias no podrán fácilmente ser atendidas por gobiernos democráticos en el ámbito de los estados. Solamente cabría preservar la democracia en un ámbito supraestatal –un federalismo global. Sucede, sin embargo, que la «globalización» no debería generar problemas a las democracias en los países menos desarrollados: si sus condiciones económicas no mejoran es porque el comercio y los capitales no encuentran menos barreras –no debido a la «globalización» sino al proteccionismo de los países desarrollados. En cuanto a los países más desarrollados, Suecia, Dinamarca, Holanda, Alemania o Austria constituyen ejemplos de cómo la democracia a escala nacional puede convivir felizmente con

una economía internacionalizada.

Cuando una parte importante de la responsabilidad política se sitúa por encima de los estados, el problema no deriva tanto de la «globalización» sino de a quién representan aquellos que ostenten esa responsabilidad política supraestatal y de cómo esa delegación de responsabilidad influye en la gestión y en la rendición de cuentas de los políticos dentro de los estados. El caso más complejo se halla probablemente en la Unión Europea. Empecemos por tanto hablando de ella, para después hablar también de los gobiernos nacionales.

Es verdad que la integración europea no tuvo inicialmente como objetivo una organización democrática. Desde su inicio fue un extraño animal político: en ella, «ni hay *demos*, ni hay ágora ni hay república (cosa pública) europea» (Torreblanca 2011: 226). La Unión Europea no puede ser un Estado ni constituye una nación: es más, sus fronteras y sus ciudadanos han tenido siempre identidades sin definir. Como escribió hace años François Furet (Dahrendorf, Furet y Geremek 1992: 86), «por primera vez en la historia de Occidente, nos hallamos hoy ante leyes que no poseen un claro fundamento en algún tipo de soberanía».

Se quiso dar un paso en la organización democrática supraestatal de esa unión de países con la creación en 1979 de un Parlamento Europeo elegido. Pero sus poderes fueron nimios y el respaldo ciudadano irrelevante. La ampliación de la Unión Europea a 27 estados miembros complicó el problema de forma aparentemente irresoluble. El Tratado de Lisboa de 2007 no pudo resolver el *puzzle* del gobierno europeo: tras su aprobación, coexistieron un presidente del Consejo Europeo, una presidencia rotatoria del Consejo

Europeo, un presidente de la Comisión Europea, un presidente del Eurogrupo, una alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, unos comisarios que formaban la Comisión Europea –el órgano en quien supuestamente recaía toda la capacidad de iniciativa. Esta barroca creación institucional no ofreció respuesta a la pregunta atribuida a Henry Kissinger, «¿A quién llamo si tengo que llamar a Europa?» *(whom do I call if I want to call Europe?)*, ni resolvió el problema del gobierno democrático europeo. No aclaró la atribución de responsabilidades, ni la *accountability* retrospectiva de los políticos –tanto en las instituciones estatales como en las supraestatales– respecto de los ciudadanos. Tampoco aumentó la eficacia política.Tras Jacques Delors, presidente de la Comisión entre 1985 y 1995, la integración europea careció de proyecto y de dirección.

La duda fue si ese proyecto podía tener un significado político claro. Por ejemplo, se habló durante mucho tiempo de una *mayor integración política* y de un *federalismo europeo* –pero el significado de esas palabras era oscuro. En todo caso, el sistema de gobierno europeo siguió pareciendo una singular confederación de estados con un gobierno de coalición en el que participaban todos y no existía oposición. El Parlamento no adquirió los necesarios poderes de control: no dispuso de capacidad disuasoria creíble, ni respecto de los políticos ni respecto de las políticas. El Tratado de Lisboa de 2007 (en su Protocolo 1) pretendió reforzar a los parlamentos nacionales en la Unión Europea, pero la discusión sobre los lazos entre estos parlamentos y el Parlamento Europeo no cuajó. Un ejemplo lo constituyó la propuesta de Joschka Fisher (entonces ministro de Asuntos

Exteriores alemán) en mayo de 2000: crear una segunda Cámara donde acudieran representantes de los parlamentos nacionales, con el fin de asociar más la opaca política europea con las políticas nacionales (véase la propuesta en http://www.ena.lu?lang=2&doc=16647). O una alternativa aún más sencilla, también desestimada: que el Parlamento Europeo estuviese compuesto por representantes de los parlamentos nacionales, de acuerdo con criterios proporcionales. La razón de que se desatendieran tales posibles lazos fue promover un *demos* europeo.

Pero ese *demos* europeo fue siempre una entelequia. Por eso la integración política resultó siempre difícil de imaginar. Los intereses de los diferentes países siguieron difiriendo –no se desligaron suficientemente de inercias del pasado. La crisis del euro fue una manifestación dramática: por un lado, una crisis económica devastadora; por otro, una crisis política de la Unión Europea, con instituciones mal diseñadas que no podían atender intereses nacionales muy divergentes. Y fue también una crisis de sus democracias, porque el poder *del* pueblo y *por* el pueblo se difuminó en la confusión. Los gobernantes cuyas economías se hallaban en mayores dificultades, herederos o responsables directos de las dificultades de sus países, se presentaron como víctimas –atribuyeron la crisis a Europa, a sus insuficiencias institucionales. Por poner el ejemplo de España, Mariano Rajoy, el presidente del Gobierno, atribuyó los problemas a su antecesor en el Gobierno y a Europa: con él, España ya había hecho todo lo que se le pedía, ahora le tocaba a Europa –«Espero que Europa esté a la altura de las circunstancias [...] Europa debe cumplir y hacerlo a la mayor celeridad» (*El País*, 7 de julio de 2012).

Viviendo condiciones económicas muy difíciles, los ciudadanos de los 17 países que habían adoptado el euro fueron incapaces de atribuir responsabilidades y de castigar a nadie de forma consecuente. La confianza en la Unión Europea se redujo, pero los costes recayeron sobre todo en las instituciones estatales. A falta de alternativa, los ciudadanos sancionaron sobre todo a sus gobiernos. Responsables o no, eran los únicos a quienes podía alcanzar un castigo.

Si bien es cierto que no existe una asociación fuerte entre las condiciones de las economías y la supervivencia de los gobiernos (véase el Capítulo 1), las cosas cambian cuando las crisis económicas son muy profundas. Barreiro (2008: 32-36), tras estudiar 83 democracias desde los años cincuenta hasta el 2000, ha mostrado que cuando la inflación superó el 100 por cien los gobiernos perdieron votos –por debajo, los resultados son estadísticamente irrelevantes. Desde el inicio de la profunda crisis económica en la Unión Europea en 2008, todos los partidos gobernantes perdieron las elecciones, con la excepción de la Christlich-Demokratische Union (CDU) / Christlich-Soziale Union (CSU) en Alemania en 2009 y de Platforma Obywatelska (PO) en Polonia en 2011.

Así, gobiernos de izquierda fueron desalojados en varios países. Fue el caso de las elecciones de Portugal, con la derrota del *Partido Socialista Portugêsa* (PSP) en 2011, cuyo voto cayó desde el 36,6 por ciento en 2009 a 24,7 por ciento. También de Grecia, donde el apoyo al Panhellinio Socialistiko Kinema (PASOK) colapsó de un 43,9 por ciento en 2008 a un 12,3 en 2012. En España, al ser derrotado en 2011, el PSOE perdió nueve puntos porcentuales respecto a 2008 (pasando de 43,9 por ciento a 34,9).

Otro tanto sucedió con gobiernos de la derecha. Uno de los casos fue Irlanda donde el Fianna Fáil (FF) recibió tan sólo el 15,1 por ciento de los votos (frente a un 41,6 por ciento en las anteriores elecciones de 2007), tras haber gobernado la mayor parte del tiempo desde la independecia del país en 1922. También ocurrió en Francia, con la caída en las elecciones presidenciales y legislativas de 2012 de la Union Pour un Mouvement Populaire (UMP) de Nicolas Sarkozy. Pueden servir también de ejemplos Holanda en 2010 con la derrota del Christen-Democratisch Appel (CDA); Bélgica, con la del Christen-Democratisch en Vlaams (CD & V); Finlandia, donde el partido conservador, el Kansallinen Kokoomus (KOK), perdió votos y tuvo que formar una coalición con el partido socialdemócrata –el Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SSDP); Eslovenia, donde fue derrotado el partido conservador –el Slovenska Demokratska Stranka (SDS); o Eslovaquia, donde lo mismo sucedió con el gobernante Slovenská Demokratická a Kresťanská Únia (SDKÚ-DS).

La evolución de la Unión Europea no ha prestado a la democracia la atención que merece. No me refiero tanto a la supuesta posibilidad de un gobierno democrático europeo, sino a la democracia en el seno de los países miembros. Al fin y al cabo, los políticos nacionales diseñaron las instituciones de la Unión Europea, incluyendo los desequilibrios de su integración económica y la debilidad de su dirección política. Pese a ello, en 2009, los ciudadanos de los 15 países «tradicionales» asociaban en mayor proporción la integración europea con la democracia (un 22,1 por ciento) que con la prosperidad o con la protección social (un 18,4 y un 12,0 por ciento respectivamente). En 2011, tras dos

años y medio de crisis económica y política, las ideas apenas variaron en lo que se refiere a la política, pero sí con respecto a la economía. Un 21,7 por ciento de los ciudadanos de esos países relacionaban la integración europea con la democracia; un 12,8 y un 11,0, con la prosperidad económica y con la protección social.

Los problemas de la democracia en la Unión Europea constituyeron una cuestión relevante para los ciudadanos –lo que tal vez explique su creciente desafección. Pero tal vez lo más importante fue que redujeron en los ámbitos nacionales el poder *del* pueblo y *por* el pueblo. La responsabilidad de los gobernantes nacionales se difuminó. Me refiero, en primer lugar, a su responsabilidad por una gestión económica que, tras 2002, generó en algunas economías unos ingentes problemas de deuda privada, de vulnerabilidad financiera, de deuda pública, de deterioro de la competitividad –estos problemas se revelaron de forma dramática a partir de 2008. Y en segundo lugar, me refiero a la gradual ausencia de *proyectos de país* que fuesen respaldados por sus ciudadanos –a qué tipo de sociedad aspiraban los gobernantes nacionales, a cómo pensaban que su economía adquiriría competitividad internacional. Este deterioro de la política democrática sólo tuvo como excepciones aquellos países que no perdieron de vista este futuro nacional. Por eso existieron importantes variaciones en la valoración de sus instituciones estatales: los porcentajes de ciudadanos que confiaban en su Parlamento fue un 70,8 por ciento en Suecia, un 77,8 por ciento en Dinamarca, un 60,5 por ciento en Austria –en comparación con un 30,2 por ciento en la Italia de Berlusconi.

En cuanto a la democracia supranacional europea, se hizo

probablemente más patente que se trataba de una «cuadratura del círculo». Sin *demos*, ¿cómo construirla? Sólo dejaría de ser retórica clamar que «los problemas de Europa se resuelven con más Europa» si antes se supiera en qué consistía este paso adelante y por qué iba a ser *mejor;* si permitiera reflejar las preferencias de los ciudadanos en las políticas; si capacitara acaso a éstos para decidir de forma consecuente el destino político de sus dirigentes. Sólo tendría sentido decir que «no hay que tener miedo a ceder soberanía» si no se olvidase que esa soberanía residía en los ciudadanos, no en los políticos; que su cesión requería antes saber a quién se delegaba y cómo se aseguraba el control democrático. Y sólo si esa «cesión de soberanía» no significara hacer dejación de un *proyecto de país dentro del marco europeo.*

2. ¿Resulta hoy día indiferente a quién se vote? ¿Todos los representantes que deben atender a los intereses de los ciudadanos harían lo mismo si ocupasen el poder? La idea de que «todos los políticos son iguales» se halla muy extendida. También la suposición de que todos los partidos llevan a cabo desde el gobierno políticas que no se diferencian. En el libro he mostrado las distintas evoluciones de los partidos socialdemócratas y de la derecha a lo largo de 60 años, tanto en el poder como en la oposición, arrancando desde 1945. He utilizado un modelo espacial de la competición política porque aquí se encuentra la principal teoría acerca de la convergencia de los partidos (iniciándose en Downs 1957) – aunque en estos modelos se encuentren también las razones que existen para que los partidos diverjan.

La socialdemocracia y los partidos de la derecha cambiaron tras 1945. Los partidos de la derecha se

moderaron *hasta* finales de 1970 y se radicalizaron desde esa fecha. Los socialdemócratas se moderaron *desde* esas mismas fechas. Estos procesos opuestos son contrarios a la idea de que las identidades de la izquierda y la derecha acabaron siendo indistinguibles. La convergencia tuvo límites: fue frecuente que una mayor *moderación* de los socialdemócratas fuera acompañada, paradójicamente, de una mayor *polarización* debida a unos partidos de la derecha radicalizados.

Las diferencias entre partidos de una misma familia fueron considerables, tanto respecto de la moderación como de la polarización con sus competidores. Piénsese, como ejemplos, que en una escala ideológica de +100 (derecha) a -100 (izquierda), el SPÖ austriaco se situó en una posición de +20,85 entre 1997 y 1999, dirigido por Franz Vranitzky y Viktor Klima, o que el Partido Laborista Británico con Tony Blair se situó en una posición de +8,07 desde 1997. Por el contrario, dirigido por Bruno Kreisky, el SPÖ se posicionó en -54,40 en 1970 y los socialdemócratas suecos, con Tage Erlander, adoptaron un programa de -61,40 entre 1961 y 1964. Si atendemos a la polarización entre izquierda y derecha, osciló entre 0,07 puntos en Italia entre 1984 y 1986, bajo Bettino Craxi, y 97,90 en Suecia en 1961, con Tage Erlander.

Existieron márgenes para importantes diferencias. Los partidos diseñaron estrategias de competición con sus antagonistas: por poner un ejemplo, cuando la derecha se radicalizó los socialdemócratas se desplazaron al centro. Ello pudo deberse a la adopción en sus programas de algunas políticas de la derecha, pero también a intentos de atraerse a un electorado moderado. Es cierto que los socialdemócratas

se desprendieron de buena parte de su programa macroeconómico desde los años ochenta, pero no emularon sin más los programas de los partidos de la derecha. Con independencia de principios normativos que quisieran preservar, mantener unas señas de identidad propias también les produjo réditos electorales: pasaron más fácilmente de la oposición al gobierno y duraron más en el poder. La peculiar combinación de *moderación* y *polarización* facilitó su éxito político.

Las elecciones, en las democracias *realmente existentes*, siguieron permitiendo a los ciudadanos optar por opciones genuinamente distintas. Es verdad que el margen de la política se estrechó, pero las importantes variaciones existentes dentro de los países de la Unión Europea muestran que las diferencias entre opciones políticas fueron importantes. No cabe ignorar estas diferencias ni minusvalorarlas.

La pregunta importante no fue, por tanto, si existieron diferencias entre los partidos –sí existieron. Lo relevante fue en qué repercutieron. Tal vez el mayor problema para que tales diferencias entre los partidos subsistieran y los ciudadanos pudieran escoger entre opciones diferentes radicó en lo que podría denominarse el *achique de espacios* –parafraseando a César Luis Menotti, alias «El Flaco», entrenador de la selección argentina campeona del mundo en 1978. Me refiero a que decisiones sobre cuestiones relevantes se escaparan de las manos de los representantes elegidos, pasando a asumirlas instancias supranacionales e instituciones no elegidas. Aquí no se trataba de incrementar la información de los ciudadanos con múltiples fuentes independientes; tampoco de «capacitar» más a la mayoría

ante posibles preferencias temporalmente inconsistentes.

Estas instituciones no elegidas carecían de incentivos para atender los deseos de los ciudadanos, pero precisamente por ello adquirieron un ingente poder –para garantizar políticas que pudiesen no ser respaldadas por los ciudadanos poniendo en riesgo a los gobernantes, para evitar el «oportunismo»*(sic)* de los políticos –que, de acuerdo con un estereotipo ideológico, sólo se preocupan por sus intereses (ser reelegidos) y por el corto plazo. Un ejemplo muy destacado lo constituyen reglas constitucionales para evitar déficits fiscales. Sobre estas cuestiones los estudios son extraordinariamente abundantes (véase por ejemplo Kydland y Prescott 1977; Rogoff y Sibert 1988; Rogoff 1990), pero las conclusiones distan de estar claras en cuanto a los efectos sobre la disciplina fiscal o la inflación (entre otros muchos ejemplos, véase Binder 1998; Alesina y Perotti 1999). Sin embargo, ante supuestas exigencias de la economía los políticos estuvieron dispuestos a auto-mutilarse y a «jibarizar» la democracia.

La crisis planteó, entonces, para qué servía la política, si representantes elegidos decidían poco, si los ciudadanos podían votar pero no optar respecto de políticas importantes. En España, el propio presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, respaldado por una mayoría absoluta en el Parlamento, declaró que «los españoles no podemos elegir... No tenemos esa libertad... no podemos elegir» (discurso sobre el plan de ajuste, Congreso de los Diputados, 11 de julio de 2012). Ahora bien, tal como señaló Felipe González (*El País*, 23 de julio de 2012):

> Si él dice que no tiene libertad para elegir quiere decir que los ciudadanos han hecho un ejercicio inútil eligiéndolo. Ahora, si me pregunta, ¿la tiene? Claro que la tiene, otra cosa es que esté en condiciones de ejercer la parte de libertad que le corresponde para elegir.

En manos de los políticos nacionales seguía estando evitar desastres en la gestión de sus economías; también señalar qué camino querían que siguiera su país para alcanzar qué objetivos (qué *modelo de país*). En los políticos (y en el voto de los ciudadanos) recaía la responsabilidad de evitar el pronóstico de Sánchez-Cuenca (2010): que combinaciones nuevas de burocracias y tecnocracias sustituyan el gobierno *del* pueblo y *por* el pueblo por un simple gobierno *para* el pueblo. No existe razón, ni política ni económica, para que esas formas de «oligarquía ilustrada» enarbolen una mayor eficiencia económica –basada en su autonomía política respecto del juicio de los ciudadanos. Es decir, para defender un paternalismo benevolente que sustituya la voluntad del pueblo. En caso de que ello sucediera, las diferencias que sí existen entre los partidos quedarían desterradas –y entre ellas, fundamentalmente la igualdad. La política no es impotente ante supuestas tendencias que podrían surgir también en Europa –en los 21 países de este estudio que han sido la referencia de lo que las democracias desarrolladas pueden prometer. «Osar más democracia» requiere afrontar seriamente estos retos.

3. ¿En qué medida la crisis económica que se desencadenó en 2008 impuso un solo modelo de política económica e inutilizó las políticas redistributivas?

He argumentado en el libro que las promesas de igualdad y las políticas redistributivas fueron la diferencia fundamental entre socialdemócratas y partidos de la derecha. Como ha señalado Judt (2012: 73), «el socialismo ha sido para los socialdemócratas, especialmente en Escandinavia, un concepto *distributivo*». La concepción a la que respondieron sus promesas y sus políticas abarcó la

igualdad de oportunidades de las personas con independencia de sus orígenes, y también la reducción de las desigualdades en las condiciones de vida –no aceptando privilegios injustificados. Me he centrado sobre todo en esta última dimensión, atendiendo a la desigualdad de ingresos, y he examinado en qué medida diferencias en las promesas igualitarias entre los socialdemócratas y los partidos de la derecha existieron tras 1980 –es decir, durante un período en que la política económica no fue, por lo general, favorable a la redistribución.

La evidencia que muestro confirma lo que han señalado muchos estudios: la desigualdad de ingresos aumentó tras 1980. Para examinar su evolución en los 21 países he utilizado los datos del *Luxembourg Income Study* –la fuente más fiable. Pero analizando la base de datos del *Manifesto Project*, también aumentaron las promesas de igualdad por parte de los socialdemócratas –así como, en menor medida, las de los partidos de la derecha. Esto parece indicar que los partidos *anticiparon* reivindicaciones de una mayoría de ciudadanos, descontentos con una desigualdad creciente en las condiciones materiales de vida. Ahora bien, las políticas subsiguientes a las promesas muestran dos pautas muy diferentes: bajo los gobiernos de la derecha la desigualdad de ingresos *aumentó* drásticamente; bajo los gobiernos socialdemócratas, se *contuvo*. Ello revela una política mucho más agresiva por parte de los gobiernos de la derecha; mucho más defensiva por parte de los socialdemócratas. Para estos últimos, la igualdad no consistió solamente en palabras y retórica, sino en políticas y resultados. Sin embargo, la combinación de mercados y de gobiernos de la derecha tuvo un efecto mucho más potente sobre la

distribución de los ingresos.

Esta posición defensiva de los socialdemócratas se percibió desde la crisis del gobierno laborista en Gran Bretaña en 1979 frente al Partido Conservador de Margaret Thatcher y se reforzó con los pésimos resultados del gobierno socialista de François Mitterrand en Francia entre 1981 y 1983, cuando cambió el rumbo de su política. Los socialdemócratas siguieron enarbolando la igualdad como su principal estandarte, pero su estrategia fue más bien denunciar los propósitos anti-redistributivos de los partidos de la derecha. Una estrategia de «¡Virgencita, que me quede como estoy!», «¡Van a desmantelar el Estado de Bienestar!». O como advertía la propaganda del Partido Socialista francés en la campaña de las elecciones legislativas de 1986, *Au secours, la droite revient!* («¡Socorro, vuelve la derecha!»)[4] –elecciones ganadas, por lo demás, por el partido de la derecha, *Rassemblement por la République* (RPR), con Jacques Chirac. Tiene razón Judt (2010): «los socialdemócratas hoy día están a la defensiva, de forma apologética [...] Y sin embargo, el Estado de Bienestar sigue siendo tan popular como siempre».

Nadie preguntó a los ciudadanos sobre ello: que las políticas atendieran a sus preferencias parecía ser extravagante. Pero los *Eurobarómetros*, que acabaron reflejando la caída de la confianza en la Unión Europea, mostraron que en los 15 países «tradicionales», un 59,1 por ciento de los ciudadanos pensaba que los gobiernos eran los responsables de que las necesidades de la gente fueran atendidas –el porcentaje era superior a la media en Alemania, Austria, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal. Si atendemos a los ciudadanos de

la totalidad de los 27 países miembros, la proporción fue equivalente: un 60,7 por ciento subrayaba esa responsabilidad del Estado en el bienestar (*Eurobarómetro* de agosto y septiembre de 2009). Puesto que en la OCDE tan sólo en torno a un 50 por ciento del gasto público beneficiaba más al 50 por ciento de los ciudadanos con menor renta, existía mucho espacio para políticas redistributivas en situaciones de austeridad –el problema radicaba en la posible reacción política de los sectores de rentas altas y en el rechazo a pagar impuestos elevados por parte del 50 por ciento del tramo superior de renta sin percibir como contraprestaciones las políticas de bienestar.

Con la crisis económica, la desigualdad de ingresos aumentó en la Unión Europea. El índice de Gini[5] se incrementó de 0,303 a 0,339 entre 2009 y 2010 en los 27 países miembros (datos de *Eurostat*). En España pasó de 0,323 a 0,347. Pero en las instituciones de gobierno europeo no se habló de igualdad. A escala nacional, sin embargo, la igualdad y la redistribución sí fueron temas importantes de confrontación partidista –y siguieron diferenciando a los socialdemócratas y a la derecha. Ello fue escasamente relevante para la política europea[6].

La integración económica europea tuvo enseguida una estricta orientación monetarista, con la adopción del euro como moneda común el 1 de enero de 2002 acompañando a un Banco Central Europeo creado en 1998. Desaparecieron las políticas nacionales referidas a los tipos de cambio y los tipos de interés, con los loables propósitos de suprimir las fluctuaciones monetarias intracomunitarias, mejorar la asignación de recursos y el rendimiento productivo del capital, reducir costes de transacción y alcanzar una mayor

transparencia de precios entre economías, así como promover la competitividad.

Ahora bien, enseguida se advirtió del peligro de que esa integración económica resultara desequilibrada. Las políticas fiscales de los estados se convirtieron, en efecto, en meros epifenómenos de la política monetaria. La inexistencia de una política fiscal compartida y la ausencia de instituciones que no fueran el Banco Central Europeo (gobiernos y sindicatos que pudiesen desarrollar políticas fiscales y de rentas) multiplicaban los costes de futuros *shocks* externos. Felipe González[7] criticó el «defectuoso modelo europeo de unión monetaria sin unión económica. Cuando a nosotros nos convenía que el tipo de interés fuera razonable respecto del crecimiento de la economía y de la inflación de nuestro país [...] el tipo de interés se fijaba por criterios que no respondían a nuestras necesidades» (*El País*, 23 de julio de 2012). Enseguida se utilizó el término de «área monetaria sub-óptima» para describir la integración económica europea[8].

Fernández-Albertos (2012: 68-69) ha señalado que «obligar a países con diferentes contextos a compartir una única política monetaria provoca resultados divergentes». Sin embargo, no se «obligó» a nadie; y, si bien los puntos de partida en 2002 fueron distintos, las diferencias en las trayectorias posteriores de los países dependieron en buena medida de opciones de los políticos y de los responsables económicos. La fase de crecimiento muy intenso que tuvo lugar entre 2002 y 2008, con tipos de interés bajos, dio lugar a respuestas muy diferentes que afectaron a la competitividad, al equilibrio de las cuentas públicas, al tamaño de la deuda privada, a la dependencia de la

financiación exterior, a la evolución de la desigualdad de ingresos[9]. Las diferencias nacionales no estuvieron determinadas por el punto de partida. Los gobiernos, los supervisores y los agentes económicos adoptaron decisiones que condujeron por caminos distintos, incluso en el caso de dos países, España e Italia, que compartieron posteriormente una situación económica desastrosa.

La crisis económica que se desencadenó desde 2008 se concentró enseguida en Europa. En general toda ella había perdido competitividad y su atractivo para el capital internacional se había reducido mucho. Por ello, la crisis acabó siendo específicamente europea: en el resto del mundo apenas se sintió –el crecimiento previsto entre 2011 y 2015 por la OCDE para América Latina fue de un 4 por ciento anual; para Asia, superior a un 8 por ciento. La crisis fue particularmente aguda en la zona euro y su carácter fue mutando. En un principio muchos países acudieron al sector público para apoyar a unas entidades financieras en dificultades. Como consecuencia, los déficits públicos se incrementaron mucho[10]. Judt (2010: 111) ha afirmado acertadamente que el resultado fue «la peor forma de "economía mixta": empresas privadas indefinidamente respaldadas con fondos públicos». Posteriormente, los mercados de capital castigaron los desequilibrios fiscales resultantes y los incrementos de la deuda pública. Ello dio lugar a una sucesión de ajustes tras ajustes. Finalmente, los mercados desconfiaron de que las economías volvieran a crecer, debido a que los ajustes y los intereses de la deuda socavaban sus bases. Se requirió, a la vez, austeridad y crecimiento.

Muchas experiencias anteriores podrían haber servido de

guía. En las crisis económicas de América Latina y los países de Europa Central y Oriental, estabilizaciones y ajustes socavaron las condiciones del crecimiento (Bresser Pereira, Maravall y Przeworski 1993: 3-8, 198-215). Por poner otro ejemplo, Blanchard, Dornbusch, Krugman, Layard y Summers (1991: 61) señalaron que tras los ajustes y las estabilizaciones «el crecimiento económico retorna sólo de forma gradual y muy modesta». Edwards y Cox-Edwards (1991: 219) también argumentaron que entre una estabilización y una recuperación del crecimiento existe un desfase de 8 a 10 años. Este escepticismo acerca de la relación entre ajustes y crecimiento no es, por lo demás, muy controvertido.

Sin embargo, no existieron instituciones que promovieran el crecimiento, que remediaran el creciente desempleo y, mucho menos, que se preocupasen de la igualdad. No existió nada parecido a un gobierno económico europeo[11]. Las autoridades *efectivas* (el gobierno de Bonn y el Banco Central Europeo) impusieron una antigua receta de austeridad –entendiendo que ésa era la única condición *necesaria* y *suficiente* para salir de la crisis. En ningún ámbito político decisivo a escala europea se puso en cuestión este modelo de política económica. La fe en lo que Krugman («Myths of Austerity», *New York Times*, 1 de julio de 2010) llamó «el hada madrina de la austeridad» no admitió dudas ni matizaciones. No se atendieron durante mucho tiempo reclamaciones de políticas más activas de la eurozona que atendieran al crecimiento, al empleo y a las responsabilidades de los estados respecto del bienestar de los ciudadanos.

La Unión Europea constituyó tan sólo un caso singular de

unos cambios generales que afectaron a las promesas políticas. Por ello es razonable preguntarse qué representa hoy la democracia. Cabe argumentar que el cambio en las condiciones de las economías domésticas conduce a modificar medios y ritmos, pero no reivindicaciones de un «radicalismo democrático» –la democracia genuinamente representativa y la igualdad. La política significa lucha por el poder, pero no necesariamente entre fotocopias políticas –contendientes guiados por unos principios inevitablemente iguales. Sin principios, ¿para qué el poder? Si sólo es admisible un conjunto único de principios, ¿para qué luchar por el poder? Bastaría con delegar en tecnócratas.

Pero si existen constreñimientos a la democracia, a las diferentes señas de identidad política, a la redistribución, carece de fundamento sobre-enfatizarlos –es decir, justificar una resignación ante condiciones supuestamente insuperables. Sabemos que la movilidad de capitales impone unas cuentas públicas en orden, una inflación reducida, una estabilidad fiscal que permita anticipar el futuro, una competitividad reflejada en las balanzas corrientes y de pagos, una política sin convulsiones. Todo ello es compatible tanto con gobiernos de la derecha como con la socialdemocracia: así se ha gobernado, por ejemplo, en los países escandinavos. Estas políticas no afectan a la igualdad, sino a su sostenibilidad y al bienestar material agregado –aquí no tiene por qué haber diferencias[12].

Sabemos también que el equilibrio de las cuentas públicas puede basarse en unos ingresos altos/gastos altos o unos ingresos bajos/gastos bajos[13]. La regla de estabilidad presupuestaria de los países europeos impuso que los déficits estructurales habían de ser inferiores a -0,5 por

ciento del PIB[14]: si examinamos el período que se inició en 1999[15], Suecia, Dinamarca y Finlandia fueron los únicos países que cumplieron con esa regla a lo largo de los 12 años, junto con Luxemburgo (Baiges y Pons 2012: 10-14)[16]. Su equilibrio fiscal resultó de una combinación de gastos e ingresos altos –no así Luxemburgo. Por añadidura, sus sistemas fiscales fueron muy progresivos: mientras que el tipo marginal máximo del impuesto sobre el trabajo fue como promedio un 42 por ciento en la Unión Europea, en Dinamarca fue un 59 por ciento, en Suecia un 56 por ciento y en Finlandia un 50 por ciento. Es decir, los constreñimientos macroeconómicos no eliminaron diferencias grandes entre los gobiernos respecto de la redistribución y de la igualdad.

Como Fernando Henrique Cardoso (2003: 105-108) ha señalado, lo que califica como «utopías regresivas» no constituyen una alternativa de política económica. Pero sí cabe optar por políticas alternativas en estos tiempos. Sí existen diferencias en los *medios* que afectan a los *objetivos:* defender o no regulaciones de la movilidad internacional de los capitales; un Estado que promueva o no la educación y la sanidad, la investigación y el desarrollo; una política fiscal y de gasto más o menos redistributiva. *Esas diferencias en los medios derivan de preferencias distintas respecto de los objetivos.* Por *objetivos* entiendo «osar más democracia» para defender el gobierno *del* pueblo y *por* el pueblo en las democracias representativas; promover una mayor igualdad en las condiciones de vida y en las oportunidades de los ciudadanos.

No tiene sentido la integración económica europea sin un gobierno económico europeo. Y, para llamarse

«democrático», éste deberá responder de su gestión, con el riesgo de poder ser relevado. Las decisiones no están restringidas a una sola opción de política económica, sino que cabe elegir dentro de un abanico de *medios* y de *objetivos.* Gobiernos de burócratas y tecnócratas, ni elegidos ni vulnerables, no garantizan más eficacia a cambio de menos democracia. Ya lo he argumentado en el capítulo primero del libro. Si volvemos a considerar el caso de la Unión Europea, sabemos que está compuesta por un conjunto heterogéneo de países; que sus ciudadanos pueden tener intereses divergentes; que cuando se habla de un gobierno europeo *representativo* no está claro cómo puede serlo. Pero, cualesquiera que sean esa heterogeneidad y esa divergencia de intereses, la conclusión no es que el gobierno *del* pueblo y *por* el pueblo sea usurpado por una burocracia tecnocrática más o menos benevolente.

La democracia representativa se socava cuando los ciudadanos votan, pero apenas deciden. Más democracia y más igualdad son objetivos que mantienen todo su sentido en todas partes –también en una Europa que desde hace tiempo perdió el rumbo pero que fue el origen de estas promesas. Hace tiempo, en mayo de 1968 en París, se reclamaba: «sed realistas, pedid lo imposible» *(soyez réalistes demandez l'impossible);* hoy día, por el contrario, se descalifican como irrealistas medidas que sí son posibles. Y que son necesarias si se quiere preservar la condición de ciudadanos para aquellos que habiten en democracias.

---

1. Los países son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. Calculo los porcentajes sólo respecto de los entrevistados que contestaban afirmativa o negativamente, excluyendo a los que no sabían o no contestaban.

2. *Eurobarómetro* de junio y julio de 2009. Tan sólo Dinamarca, Suecia, Finlandia, Austria y Luxemburgo tenían mayor confianza en sus instituciones representativas nacionales que en la Unión

Europea. Calculo los porcentajes de la forma que señalo en la nota anterior. Sobre la relación entre confianza en las instituciones políticas nacionales y en la Unión Europea, véase Sánchez-Cuenca (2000).

3. *Eurobarómetro* de diciembre de 2011. Calculo los porcentajes excluyendo los entrevistados que no saben o no contestan.

4. El autor del eslogan fue André Laignel, director de la campaña socialista.

5. El índice de Gini es una medida de desviación de la distribución de ingresos respecto de la igualdad (en la que cada tramo de población recibe la misma proporción de la renta total). El índice aquí oscila entre 0 (perfecta igualdad) y 1. Cuanto más alto sea el índice, mayor será la desigualdad.

6. Como ha señalado Krugman (*La Vanguardia*, 8 de julio de 2012), «A veces da la impresión de que el BCE chantajea a los europeos y les dice que no va a hacer su trabajo como prestamista de última instancia si no se reduce el tamaño de su Estado de Bienestar. Y no lo hace porque crea que eso contribuirá a salir de la crisis. Lo hace porque odia profundamente el Estado de Bienestar. En el caso de España, es cierto que se debe liberalizar el mercado laboral porque la tasa de paro es extravagante y eso es culpa de su mercado laboral disfuncional, pero la sanidad universal y las prestaciones de desempleo básicas deberían seguir. Eliminarlas no solucionaría el problema y sería malo».

7. Felipe González fue uno de los responsables políticos del Tratado de Maastricht en 1992. Entendió siempre que la integración económica no podía limitarse a una integración monetaria, defendió los «fondos estructurales» de la Unión Europea, el Estatuto del Ciudadano y mayor democracia en el funcionamiento de la Unión.

8. Se utilizaba el trabajo clásico de Robert Mundell (1961), que a su vez respondía a tesis anteriores de Milton Friedman (1953).

9. En Alemania las exportaciones se incrementaron –desde un 24 a un 46 por ciento del PIB. En Francia, Italia y España, por el contrario, se mantuvieron estables (en torno a un 26 por ciento del PIB). En España, las cuentas públicas se mantuvieron equilibradas (la deuda pública representó en torno a un 36 por ciento del PIB en 2007); en Italia, por el contrario, esas cuentas se desbocaron (con una deuda pública que alcanzó el 103 por ciento del PIB en 2007). España, sin embargo, experimentó un crecimiento muy grande de la deuda privada (de particulares y empresas). La financiación española dependió fundamentalmente del exterior: en 2008, la deuda externa neta (pública y privada) supuso un 85 por ciento del PIB, mientras que la deuda externa italiana apenas llegó al 20 por ciento.

10. En España se pasó de un superávit presupuestario a un déficit de un 8,9 por ciento del PIB en 2011– frente a un promedio de 4 por ciento en la zona euro. La deuda pública se duplicó, hasta suponer un 79,8 por ciento del PIB en 2011 pero, sobre todo, aumentaron mucho las necesidades de financiación exterior –así, el peso de la deuda externa neta llegó a alcanzar un 95 por ciento del PIB, mientras que en Italia y Francia supuso tan sólo un 21 y un 11 por ciento.

11. El Banco Central Europeo sí disponía de capacidad para atender a los intereses comunes de todos los países miembros, para proteger de ataques de los mercados a países cuyos gobiernos hubieran emprendido ajustes y reformas estructurales. Pero las críticas a la actuación del Banco Central Europeo fueron abundantes. Sirvan dos ejemplos de naturaleza muy diferente.

Por un lado, Barry Eichengreen, más optimista inicialmente sobre el futuro de la unión económica europea (véase Eichengreen 2010), fue aproximándose a los diagnósticos más pesimistas de Roubini (2012) y Krugman (2012). «El Banco Central Europeo tiene que hacer lo que un banco central siempre debe hacer en una unión monetaria. Garantizar la deuda de los estados miembros. Debe comprar deuda italiana y española para bajar de manera permanente las primas de riesgo [...] Me resulta verdaderamente asombroso. Sin banco central no es una unión monetaria. Y el BCE, en estos momentos, no está actuando como un banco central [...] Diez años después de la creación del euro no tienen claro cuál es la definición de una unión monetaria, es decir, una divisa única con prestamista de último

recurso» (*La Vanguardia*, 16 de noviembre de 2011).

Por otro lado, Felipe González: «el Banco Central Europeo no (actuó) como un banco central [...] Ni somos una federación ni tenemos un banco central que actúe como tal [...] El BCE no actúa como banco central pero sí impide que los bancos centrales nacionales actúen como tales. Es una restricción de nuevo asimétrica, porque favorece enormemente a países como Alemania y a su entorno próximo, y perjudica de la misma manera a otros [...] Hay un solo euro con valoraciones completamente distintas por los mercados. En California, el dólar, independientemente de la deuda de California, es igual que en Nueva York. En Alicante, el euro es más caro que en Fráncfort» (*El País*, 23 de julio de 2012).

12. Tampoco existieron diferencias en estas políticas entre 1999 y 2010: la correlación entre la ideología de los primeros ministros y el saldo estructural de los presupuestos fue de 0,025 (Baiges y Pons 2012).

13. Sin embargo, Mario Draghi, gobernador del Banco Central Europeo, declaró que «las subidas de impuestos conducen a la recesión» y que «los gobiernos han centrado sus esfuerzos en las subidas de impuestos, que es lo más fácil, y mucho menos en recortar el gasto corriente [...] Es una de las razones por las que algunos países no están viendo los beneficios de la consolidación fiscal y se deslizan hacia la recesión» (declaraciones a *El País*, 10 de julio de 2012). Esta declaración no tiene sustento económico sino ideológico. No refleja, por otra parte, el contenido del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza aprobado por los países de la zona euro en diciembre de 2011.

14. Esta regla fue introducida por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de diciembre de 2011, aprobado por los países de la eurozona.

15. Año de aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para los países de la eurozona.

16. A continuación figuraron España y el Reino Unido, que cumplieron con la regla en tres de los 12 años. Alemania sólo la cumplió un año, mientras que Francia e Italia no la cumplieron en ningún año.

ANEXO 1

Partidos políticos

Partidos socialdemócratas
Alemania: *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD)
Australia: *Labour Party*
Austria: *Sozialdemokratische Partei Österreichs* (SPÖ)
Bélgica: *Parti Socialiste Belge/Belgische Socialistische Partij* (PSB/BSP). Escindidos en dos partidos desde 1978.
Dinamarca: *Socialdemokratiet* (SD)
España: *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE)
Finlandia: *Suomen Sosialidemokraattinen Puolue* (SSDP)
Francia: *Section Française de l'Internationale Ouvrière/Parti Socialiste* (SFIO/PS)
Grecia: *Panhellinio Socialistiko Kinema* (PASOK)
Holanda: *Partij van de Arbeid* (PVDA)
Irlanda: *Páirti Lucht Oibre* (LP)
Islandia: *Alàhýöuflokkurinn* (A)
Israel: *Mifleget Poalei Eretz Israel/Mifleget Ha'avoda Ha'Israelit* (MAPAI/RAFI)
Italia: *Partito Socialista Italiano* (PSI)
Japón: *Nihon Shakai-to* (JSP)
Luxemburgo: *Parti Ouvrier Socialiste Luxembourgeois* (POSL)
Noruega: *Det Norske Arbeiderparti* (DNA)
Nueva Zelanda: *Labour Party* (NZLP)
Portugal: *Partido Socialista Portugêsa* (PSP)
Reino Unido: *Labour Party* (LP)
Suecia: *Socialdemokratistiska Arbetarepartiet* (SDA)

Partidos de derechas
Alemania: *Christlich-Demokratische Union (CDU) / Christlich-Soziale Union (CSU)*
Australia: *Liberal Party*

Austria: *Österreichische Volkspartei* (ÖVP)
Bélgica: (i)*Christelijke Volkspartij* (CVP)/*Parti Social Chrétien* (PSC). Después de 1968 escindidos en dos partidos. (ii)*Christen-Democratisch en Vlaams /Centre Démocrate Humaniste*(CDH)
Dinamarca: *Konservative Folkeparti* (KF)
España: (i) *Unión de Centro Democrático* (UCD) (ii) *Partido Popular* (PP)
Finlandia: (i) *Suomen Keskusta* (KESK) (ii) *Kansallinen Kokoomus* (KOK)
Francia: (i) *Mouvement Républicain Populaire* (MRP) (ii) *Rassemblement pour la République* (RPR), después *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP)
Grecia: *Nea Demokratia* (ND)
Holanda: *Katholieke Volkspartij* ((KVP), después *Christen-Democratisch Appel* (CDA)
Irlanda: *Fianna Fáil* (FF)
Islandia: *Sjálfstæðisflokkurinn* (SSF)
Israel: *LIKUD* (antes *Gahal-Gush-Herut Liberalim*: *GAHAL*)
Italia: *Democrazia Cristiana* (DC)
Japón: *Jimin-Tō* (o *Jiyū Minshu-Tō*).
Luxemburgo: *Chrēschlech Sozial Volleksparteі* (CSV)
Noruega: *Høyre* (H)
Nueva Zelanda: *National Party*
Portugal: *Partido Social Democrata* (PSD)
Reino Unido: *Conservative Party*
Suecia: *Högerpartiet/Moderata Samlingspartiet* (MSP)

ANEXO 2

Cuadros estadísticos

*Cuadro 1.1. Los riesgos de perder el poder por la economía**
(regresión Cox de probabilidad parcial)

	Acontecimientos = 649 Casos censurados = 42 Total = 691
Crecimiento PIB media 2 años	-,042** (,016)
Inflación media 2 años	-,014 (,022)
Desempleo	,027* (,013)
Índice de Rae de fragmentación partidista	-,006 (,004)

Errores típicos robustos entre paréntesis.

Log de la seudo-verosimilitud = -3.617,326

Wald Chi^2 = 17,75**

** Significativo al 5%.

* Significativo al 10%.

* La función de riesgo es un índice acerca del peligro potencial por unidad de tiempo en un determinado instante, teniendo en cuenta que el partido ha sobrevivido en el poder hasta ese momento. La variable dependiente es, por tanto, un indicador temporal de supervivencia basado en el tiempo transcurrido hasta un determinado acontecimiento. Los casos censurados son los años en los que este acontecimiento no ha tenido todavía lugar. El modelo general es $h(t)=[ho(t)]e(B_1X_1+B_2X_2+...B_NX_N)$. Aquí *h(t)* es la función de riesgo; X_1, $X_2...X_N$ son las covariables (el promedio del crecimiento del PIB en los dos años anteriores, dicho promedio para la inflación, el desempleo y el índice de Rae de fragmentación del sistema de partidos); B_1, $B_2...B_N$ son los coeficientes de regresión; *ho(t)* es la función de riesgo básica sin el efecto de las covariables; *e* es la base del logaritmo natural.

Cuadro 1.2. Los riesgos de perder el poder por conspiraciones de políticos (coaliciones y gobiernos monopartidistas) (regresión Cox de probabilidad parcial)

	Acontecimientos = 611 Casos censurados = 186 Total = 797
Gobierno de coalición (1) o monopartidista (0)	,222** (,077)
Crecimiento PIB media 2 años	,046** (,016)
Inflación media 2 años	,001 (,005)
Desempleo	-,070*** (,011)

Los gobiernos de coalición tienen un valor de 1.

Los gobiernos monopartidistas tienen un valor de 0.

Errores típicos robustos entre paréntesis.

Log de la seudo-verosimilitud = -3489,089

Wald Chi^2 = 66,38***

*** Significativo al 1%.

** Significativo al 5%.

Cuadro 1.3. Satisfacción con la democracia y tipos de gobierno (con representación proporcional o mayoritaria)

	Satisfacción con la democracia en su país
	N = 299 F= 20,43*** R^2 = ,1448
Crecimiento PIB media 2 años	2,110*** (,330)
Inflación media 2 años	-,834 (,450)
Desempleo	-,908*** (,175)
Representación proporcional o mayoritaria	5,336** (1,947)
Constante	53,657*** (2,260)

La representación proporcional tiene un valor de 0.

La representación mayoritaria tiene un valor de 1.

Errores típicos robustos entre paréntesis.

*** Significativo al 1%.

** Significativo al 5%.

Cuadro 1.4. Los riesgos de perder el poder y la democracia interna en los partidos (regresión Cox de probabilidad parcial)

	Acontecimientos = 313 Casos censurados = 31 Total = 344
Crecimiento PIB media 2 años	-,030 (,026)
Inflación media 2 años	-,044* (,024)
Desempleo	-,005 (,019)
Elección líder del partido	-,939*** (,248)
Selección candidatos al Parlamento	,291*** (,046)
Listas cerradas	-,348* (,135)
Índice de Rae	-,028** (,008)

Sobre los valores de la elección del líder, de la selección de candidatos y de las listas electorales, véase la nota 15.

Errores típicos robustos entre paréntesis.

Log de la seudo-verosimilitud = -1.486,961

Wald Chi^2 = 88,19***

*** Significativo al 1%.

** Significativo al 5%.

* Significativo al 10%.

Cuadro 2.1. Cambios en los programas de la socialdemocracia y de la derecha

	Socialdemócratas	Partidos de derecha
	N = 945 F = 38,58*** R^2= ,1771	N = 945 F = 33,88*** R^2= ,1315
Hasta 1960	––	––
1961-1980	,834 (1,317)	-9,976*** (1,902)
Después de 1981	9,810*** (1,358)	-7,751*** (1,791)
Programa del competidor	,146*** (,024)	,344*** (,047)
Cambio en el porcentaje de votos	-,287*** (,069)	,173 (,108)
Años en la oposición	-,182*** (,059)	,821*** (,124)
Constante	-25,919*** (1,378)	24,395*** (1,961)

Errores típicos robustos entre paréntesis.
Hasta 1960: período de referencia.
*** Significativo al 1%.

Cuadro 2.2. Convergencia entre la socialdemocracia y la derecha

	SD en el poder con el primer ministro	Derecha en el poder con el primer ministro
	N = 469 F = 176,33*** R^2= ,6335	N = 476 F = 21,58*** R^2= ,1638
Hasta 1960	——	——
1961-1980	,489 (1,990)	-10,354*** (1,892)
Después de 1981	-12,950*** (1,684)	-8,241*** (2,625)
Programa del competidor	,845*** (,036)	-,505*** (,060)
Porcentaje de votos	,320** (,101)	,151 (,180)
Constante	27,269 *** (1,676)	25,329*** (2,596)

Errores típicos robustos entre paréntesis.
Hasta 1960: período de referencia.
*** Significativo al 1%.
** Significativo al 5%

Cuadro 2.3. Consecuencias políticas de los cambios ideológicos y de la polarización (regresiones Cox de probabilidad parcial)

	La socialdemocracia en el poder con el primer ministro	La derecha en el poder con el primer ministro
	Acontecimientos= 313 Censurados = 46 Total = 359	Acontecimientos= 464 Censurados = 28 Total = 492
Hasta 1960	——	——
1961-1980	-,487** (,139)	-,535*** (,108)
Después de 1980	-,333** (,130)	-,620*** (,104)
Ideología del programa	-,023*** (,004)	,016*** (,003)
Polarización ideológica	-,016*** (,002)	,005** (,002)
Errores típicos robustos entre paréntesis		
Wald Chi^2 =	57,29***	63,97***
Log seudo-likelihood =	-1.517,535	-2.408,726

*** Significativo al 1%.

** Significativo al 5%.

Cuadro 3.1. La redistribución en los programas electorales

	Socialdemócratas	Partidos de derecha
	N= 985 F= 22,74*** R^2= ,1895	N= 985 F= 11,12*** R^2= ,1448
Años	,047 (,042)	,012 (,026)
Años en el gobierno	,410*** (,078)	,020 (,057)
Promesas de redistribución del competidor	,474*** (,061)	,255*** (,040)
Sistema proporcional o mayoritario	-2,793*** (,829)	,880 (,613)
Crecimiento del PIB	,288* (,141)	,184* (,097)
Tasa de inflación	-,024** (,008)	-,008 (,006)
Tasa de desempleo	,314* (,146)	-,299 (,068)
Constante	-79,896 (82,203)	-15,363 (50,608)

Los sistemas proporcionales tienen un valor de 0.

Los sistemas mayoritarios tienen un valor de 1.

Errores típicos robustos entre paréntesis.

*** Significativo al 1%.

** Significativo al 5%.

* Significativo al 10%.

Cuadro 3.2. Desigualdad de ingresos y socialdemocracia

	N= 92 F= 35,70*** R^2= ,479	N= 92 F= 29,75*** R^2= ,474
Años socialdemocracia en gobierno entre dos observaciones de la desigualdad	-,196*** (,114)	––
Años socialdemocracia en gobierno desde 1945 hasta cada observación de la desigualdad	––	-,137* (,058)
Crecimiento PIB media 2 años	-,090 (,217)	,056 (,224)
Gasto social como proporción del PIB	-,869*** (,115)	-,664*** (,139)
Constante	59,161*** (3,813)	55,887*** (3,862)

Errores típicos robustos entre paréntesis.

*** Significativo al 1%.

** Significativo al 5%.

* Significativo al 10%.

Cuadro 3.3. Los efectos políticos de las promesas redistributivas (regresiones Cox de probabilidad parcial)

	De la oposición al gobierno	Supervivencia en el gobierno
	Acontecimientos = 345 Casos censurados = 21 Total = 366	Acontecimientos = 269 Casos censurados = 35 Total= 304
Años	-,030*** (,007)	-,013* (,042)
Promesas de redistribución de socialdemócratas	,014** (,005)	-,033*** (,007)
Promesas de redistribución del partido de la derecha	-,018* (,007)	,006 (,007)
Sistema proporcional o mayoritario	-,282** (,097)	,187 (,148)
Crecimiento del PIB media 2 años	-,108*** (,020)	,021 (,037)
Tasa de inflación	,000 (,002)	,065* (,038)
Tasa de desempleo	,098*** (,018)	,020 (,013)
Los sistemas proporcionales tienen un valor de 0. Los sistemas mayoritarios tienen un valor de 1. Errores típicos robustos entre paréntesis.		
Log de la seudo-verosimilitud= -1671,282 Wald Chi^2= 105,79***	Log de la seudo-verosimilitud= -1067,446 Wald Chi^2= 39,21***	
*** Significativo al 1%. ** Significativo al 5%. * Significativo al 10%.	*** Significativo al 1%. * Significativo al 10%.	

Cuadro 3.4. Los riesgos de perder el poder: los partidos socialdemócratas y de la derecha (regresiones Cox de probabilidad parcial)

	Socialdemócratas	Partidos de derechas
	Acontecimientos = 138 Casos censurados = 32 Total = 160	Acontecimientos = 184 Casos censurados = 17 Total = 201
Gasto social como proporción del PIB	-,096*** (,016)	,028* (,016)
Crecimiento PIB media 2 años	-,049 (,042)	-,043 (,041)
Inflación media 2 años	,001 (,050)	-,009 (,052)
Desempleo	-,007 (,012)	,091*** (,019)
Índice de Rae de fragmentación del sistema de partidos	,057*** (,010)	-,006 (,017)
Errores típicos robustos entre paréntesis.		
Log de la seudo-verosimilitud = -549,332 Wald Chi^2= 46,70***		Log de la seudo-verosimilitud = -690,561 Wald Chi^2= 45,71***
*** Significativo al 1%.		*** Significativo al 1%. * Significativo al 10%.

Bibliografía

AGHION, Philippe, Eve CAROLI y Cecilia GARCÍA-PEÑALOSA (1999): «Inequality and Economic Growth: the Perspective of the New Growth Theories», *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 1615-1660.

ALESINA, Alberto, y Roberto PEROTTI (1999): «Budget Deficits and Budget Institutions», en James Poterba (ed.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 13-36.

ALONSO, Sonia, y Rubén RUÍZ-RUFINO (2007): «Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies», *European Journal of Political Research*, 46, pp. 237-267.

ATKINSON, Anthony, y John MICKLEWRIGHT, (1992): *Economic Transformations in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge, Cambridge University Press.

AUSTEN-SMITH, David (2000): «Redistributing Income under Proportional Representation», *Journal of Political Economy*, 108, pp. 405-422.

BAIGES, Raimon, y Aleix PONS (2012): *¿Son Incompatibles las Reglas de Equilibrio Presupuestario del Nuevo Tratado Europeo con el Estado de Bienestar?*, Madrid, Colección Zoom Económico, Fundación Alternativas.

BARREIRO, Belén (2008): «Explaining the Electoral Performance of Incumbents in Democracies», en José María Maravall e Ignacio Sánchez-Cuenca (eds.), *Controlling Governments. Voters, Institutions, and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press.

BARRO, Robert (1973): «The Control of Politicians: An Economic Model», *Public Choice*, 14, pp. 19-42.

BARTELS, Larry (1988): «The Economic Consequences of Retrospective Voting», University of Rochester (manuscrito).

—, (2008): *Unequal Democracy*, Princeton, Princeton University Press.

BENABOU, Roland (1996): «Inequality and Growth», en Ben Bernanke y Julio Rotemberg (eds.), *NBER Macroeconomics Annual*, vol. II, Cambridge, MIT Press, pp. 11-92.

BENJAMIN, Walter (1969): *Illuminations* [*Theses on the Philosophy of History,* 1940], NuevaYork, Schocken Books.

BERLIN, Isaiah (1954): *Historical Inevitability*, Oxford, Oxford University Press.

—, (2002): *Liberty* [*Two Concepts of Liberty*, (1958)], Oxford, Oxford University Press.

BERNSTEIN, Eduard (1975) [1899]: *Socialismo Evolucionista. Las Premisas del Socialismo y las Tareas de la Socialdemocracia*, Barcelona, Fontamara.

BINDER, Alan (1998): *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

BLANCHARD, Oliver, Rüdiguer DORNBUSCH, Paul KRUGMAN, Richard LAYARD y Lawrence

SUMMERS (1991): *Economic Reform in the East*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

BLEJER, Mario, y Adrienne CHEASTY (1989): «Fiscal Policy and Mobilization of Savings for Growth», en Mario Blejer y Ke-young Chu (eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*, Washington D.C., International Monetary Fund.

BOBBIO, Norberto (1994): *Destra e Sinistra*, Roma, Donzelli.

—, (1996): *El Futuro de la Democracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

BOGDANOR, Vernon (2007): *Our New Constitution*, Conferencia Pública (2 de mayo), Gresham College, Oxford.

BOIX, Carles (1998): *Political Parties, Growth, and Equality*, Nueva York, Cambridge University Press.

—, (2003): *Democracy and Redistribution*, Nueva York, Cambridge University Press.

BOWLES, Samuel, y Herbert GINTIS (1995): «Productivity Enhancing Egalitarian Policies», *International Labor Review*, 134 pp. 559-585.

BRANDOLINI, Andrea, y Timothy SMEEDING (2008): «Inequality Patterns in Western Democracies. Cross-Country Differences and Changes over Time», en Pablo Beramendi y Christopher Anderson (eds.), *Democracy, Inequality, and Participation*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

BRANDT, Willy, Bruno KREISKY y Olof PALME (1977): *La Alternativa Socialdemócrata*, Barcelona, Blume.

BRESSER PEREIRA, Luiz, José María MARAVALL, y Adam PRZEWORKI (1993): *Economic Reforms in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.

BROWN, Archie, y Jack GRAY (eds.) (1977): *Political Culture and Political Change in Communist States*, Nueva York, Holmes and Maier.

BRUS, Wlodzimierz (1992): «From Revisionism to Pragmatism: Sketches to a Self-Portrait of a «Reform Economist»», en Janos Kovács y Márton Tardos (eds.), *Reform and Transformation in Eastern Europe*, Londres, Routledge.

BRUSZT, Lászlo, y János SIMON (1991): *Political Culture, Political and Economic Orientations in Central and Eastern Europe during the Transition to Democracy*, Budapest, Hungarian Academy of Sciences.

BUDGE, Ian, Hans-Dieter KLINGEMANN, Andrea VOLKENS, Judith BARA, y Eric TANNENBAUM (2001): *Mapping Policy Preferences*, Oxford, Oxford University Press.

BURKE, Edmund (1990) [1770]: *Thoughts on the Causes of the Present Discontent*, Indianapolis, Liberty Fund.

CALVERT, Randall (1985): «Robustness of the Multidimensional Voting Model: Candidates, Motivations, Uncertainty, and Convergence», *American Journal of Political Science*, 29, pp. 69-95.

CARDOSO, Fernando Henrique (2003): «La Nueva Agenda», *Tareas*, 115.

CHAPPEL, Henry, y William KEECH (1986): «Policy Motivation and Party Differences in a Dynamic Spatial Model of Party Competition», *American Political Science Review*, 80, pp. 881-899.

COHEN, Frank (1997): «Proportional versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies», *Comparative Political Studies*, 35, pp. 607-630.

Commission des Communautés Européennes (1991): *Économie Européenne. Rapport Économique Annuel*, 50.

COX, Gary (1984): «An Expected-Utility Model of Electoral Competition», *Quality & Quantity*, 18, pp. 337-349.

CRIADO, Henar (2005): *Los Partidos Políticos como Instrumentos de Democracia*, Documento de Trabajo 77/2005, Madrid, Fundación Alternativas.

CRICK, Bernard (1987): *Socialism*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

CROSLAND, Anthony (1956): *The Future of Socialism*, Londres, Jonathan Cape.

—, (1974): *Socialism Now*, Londres, Jonathan Cape.

CURRAN, James, y Jean SEATTON (1997): *Power Without Responsibility. The Press, Broadcasting, and News Media in Britain*, Londres, Routledge.

D' ORS, Eugenio (1941): *Gnómica*, Madrid, Colección Euro.

DAHRENDORF, Ralf, François FURET, y Bronisław GEREMEK (1992): *La Democracia en Europa*, Madrid, Alianza.

DIXON, Keith (1986): *Freedom and Equality*, Londres, Routledge & Kegan Paul.

DRÈZE, Jean, y Amartya SEN (1989): *Hunger and Public Action*, Oxford, Oxford University Press.

DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.

DUNN, John (2005): *Setting the People Free*, Londres, Atlantic Books.

DWORKIN, Ronald (1981): «What is Equality? Part 2: Equality of Resources», *Philosophy and Public Affairs*, 10, pp. 283-345.

EDWARDS, Sebastian, y Alejandra COX EDWARDS (1991): *Monetarism and Liberalization*, Cambridge (Mass.), Ballinger.

EICHENGREEN, Barry (2010): «The Breakup of the Euro Area», en Alberto Alesina y Francesco Giavazzi (eds.), *Europe and the Euro*, Chicago, University of Chicago Press.

ENELOW, James, y Melvin HINICH (1984): *The Spatial Theory of Voting*, Nueva York, Cambridge University Press.

ERIKSON, Robert, y John GOLDTHORPE (1992): *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford, Clarendon Press.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta, y Walter KORPI (1984): «Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism», en John Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1985): *Politics against Markets*, Princeton, Princeton University Press.

—, (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

—, (2011): «Igualdad con una burguesía feliz, la vía socialdemócrata hacia la igualdad», en Adam Przeworski e Ignacio Sánchez-Cuenca (eds.), *Democracia y Socialdemocracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FEARON, James (1999): «Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance», en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.

FEREJOHN, John (1986): «Incumbent Performance and Electoral Control», *Public Choice*, 56, pp. 5-25.

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José (2012): *Economía Intervenida. Políticas Económicas en la Gran Recesión*, Madrid, Los Libros de la Catarata/Fundación Alternativas.

FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, Pablo (2009): *The Influence of Electoral Manifestos on Citizen Perceptions of Parties' Ideological Preferences*, Estudio/Working Paper 2009/240, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

FISCHER, Joschka (2000): http: //www. ena. lu?lang=2&doc=16647. Conferencia en la Universidad Humboldt.

FRAILE, Marta (2008): «Political Knowledge and the Logic of Voting», en José María Maravall e Ignacio Sánchez-Cuenca (eds.), *Controlling Governments. Voters, Institutions, and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press.

FRIEDMAN, Milton (1953): «The Case for Flexible Exchange Rates», en Milton Friedman (ed.), *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 157-203.

GABEL, Matthew, y John HUBER (2000): «Putting Parties in their Place: Inferring Party Left-Right

Ideological Positions from Party Manifestos Data», *American Journal of Political Science*, 44, pp. 94-103.

GALSTON, William (1986): «Equality of Opportunity and Liberal Theory», en Frank S. Lucash (ed.), *Justice and Equality Here and Now*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

GOLDTHORPE, John (2007): *On Sociology*, Stanford, Stanford University Press.

GREEN, Jane (2007): «When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition», *Political Studies*, 55, pp. 629-655.

GROSECLOSE, Timothy (2001): «A Model of Candidate Location When One Candidate Has a Valence Advantage», *American Journal of Political Science,* 45, pp. 862-886.

HARRINGTON, Joseph (1993): «The Impact of Re-election Pressures on the Fulfillment of Campaign Promises», *Games & Economic Behavior*, 5, pp. 71-97.

HEATH, Anthony, Roger JOWELL, y John CURTICE (1994): *Labour's Last Chance? The 1992 Election and Beyond*, Aldershot, Dartmouth Publishing.

HICKS, Alexander, y Duane SWANK (1992): «Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies», *American Political Science Review*, 86.

HOBBES, Thomas (1980) [1651]: *Leviatán.* México, Fondo de Cultura Económica.

HOLMES, Steven (1988): «Precommitments and the Paradox of Democracy», en Jon Elster y Rune Slagsted (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.

—, (1995a): «Constitutionalism», en Seymour M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, vol. 1, Londres, Routledge.

—, (1995b): *Passions and Constraints: On the Liberal Theory of Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.

—, (2003): «Lineages of the Rule of Law», en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

HOROWITZ, Donald (1985): *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press.

HUBER, John, y Ronald INGLEHART (1995): «Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies», *Party Politics*, 1, pp. 73-111.

HUBER, Evelyn, y John STEPHENS (2001): *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.

IVERSEN, Torben, y David SOSKICE (2006): «Electoral Institutions and the Politics of Coalitions. Why Some Democracies Distribute More than Others», *American Political Science Review*, 100.

JUDT, Tony (2010): *Ill Fares the Land*, Londres, Penguin.

KEY, Vernon O. (1966): *The Responsible Electorate*, Nueva York, Vintage Books.

KLINGEMANN, Hans-Dieter, Richard HOFFERBERT, e Ian BUDGE (1994): *Parties, Policy, and Democracy*, Boulder, Westview Press.

KLINGEMANN, Hans-Dieter, Andrea VOLKENS, Judith BARA, y Ian BUDGE (2006): *Mapping Policy Preferences II*, Oxford, Oxford University Press.

KORPI, Walter (1983): *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

—, (1989): «Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship», *American Sociological Review*, 54.

KRUGMAN, Paul (2012): *End this Depression Now*, Nueva York, W. W. Norton.

KYDLAND, Finn, y Edward PRESCOTT (1977): «Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans», *The Journal of Political Economy*, 85, pp. 473-492.

LAVER, Michael, y W. Ben HUNT, (1992): *Policy and Party Competition*, Londres, Routledge.

LAVER, Michael, y John GARRY (2000): «Estimating Policy Positions from Political Texts», *American Journal of Political Science*, 44, pp. 619-634.

LENIN, Vladimir Ilich (1961) [1917]: *El Estado y la Revolución*, Moscú, Progreso.

LONDREGAN, John, y Thomas ROMER (1993): «Polarization, Incumbency, and the Personal Vote», en William Barnett, Melvin Hinich y Norman Schofeld (eds.), *Political Economy: Institutions, Competition, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.

LUKES, Steven (1992): «What is Left?», *Times Literary Supplement*, 27 de marzo.

MADISON, James (1961) [1788]: *Federalist Papers* n.º57, Nueva York, New American Library.

MANIN, Bernard (1995): *Principes du Gouvernement Représentatif*, París, Calmann-Lévy.

MARAVALL, José María (1997): *Regimes, Politics, and Markets*, Oxford, Oxford University Press.

MARAVALL, José María, y Adam Przeworski (2003): «Introduction», en *Ibid.* (eds.) *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

MARAVALL, José María (2003): *El Control de los Políticos*, Madrid, Taurus.

—, (2007): «Accountability and the Survival of Governments», en Carles Boix y Susan Stokes (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

—, (2008): «Democracia, Desigualdad y Populismo en América Latina», Barcelona, CIDOB.

MARAVALL, José María, e Ignacio SÁNCHEZ CUENCA (2008): *Controlling Governments. Voters, Institutions and Accountability,* Nueva York, Cambridge University Press.

MARAVALL, José María (2008): *La Confrontación Política*, Madrid, Taurus.

—, (2010): «Accountability in Coalition Governments», *The Annual Review of Political Science,* 13, pp. 81-100.

MARSHALL, Alfred (1907): *Principles of Economics*, Londres, Macmillan.

MARSHALL, Thomas H. (1965): *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City (N.Y.), Anchor Books.

MARX, Karl (1967) [1852]: *El Dieciocho Brumario de Luis Napoleón Bonaparte*, Barcelona, Ariel.

—, 1968 [1875]: *Crítica del Programa de Gotha*, Madrid, Ricardo Aguilera.

—, 1974 [1872]: *The Civil War in France*, en *Political Writings*, vol. III, Harmondsworth, Penguin.

MASON, Timothy (1968): «The Primacy of Politics. Politics and Economics in National Socialist Germany», en Stuart E. Woolf (ed.), *The Nature of Fascism*, Londres, Weidenfeld & Nicolson.

MICHELS, Robert (1962) [1911]: *Political Parties*, Nueva York, Free Press.

MILL, John Stuart (1861): *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, Son, and Bourn.

MOENE, Karl Ove, y Michael WALLERSTEIN (1993): «What is Wrong with Social Democracy», en Pranab Bardhan y John Roemer (eds.), *Market Socialism. The Present Debate*, Nueva York, Cambridge University Press.

—, (2001): «Inequality, Social Insurance and Redistribution», *American Political Science Review*, 95.

—, (2006a): «Social Democracy as a Development Strategy», en Pranab Bardham, Samuel Bowles y Michael Wallerstein (eds.), *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton, Princeton University Press.

—, (2006b): «Earnings Inequality and Welfare Spending: A Disaggregated Analysis», *World Politics*, 55, pp. 271-297.

MOSCA, Gaetano (1982) [1884]: *Teorica dei Governi e Governo Parlamentare*, Turín, Unione Tipografica-Editrice Turinesa.

MUNDELL, Robert (1961): «A Theory of Optimum Currency Areas», *American Economic Review*, 53, pp. 657-665.

NAGEL, Thomas (1991): *Equality and Partiality*, Oxford, Oxford University Press.

NEURATH, Otto (1944): *Foundations of the Social Scien*ces, Chicago, University of Chicago Press.

NOZICK, Robert (1974): *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books.

OKUN, Arthur (1975): *Equality and Efficiency. The Big Trade-Off*, Washington, Brookings

Institution.

PAGE, Benjamin, y Robert SHAPIRO (1992): *The Rational Public*, Chicago, University of Chicago Press.

PARETO, Vilfredo (1984) [1920]: *The Transformation of Democracy*, Piscataway (N.J.), Transaction Publishers.

PASQUINO, Gianfranco (1994): *Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective*, Estudio/Working Paper 1994/62, Madrid, Instituto Juan March.

PEROTTI, Roberto (1996): «Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say», *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 149-187.

PERSSON, Torsten, y Guido TABELLINI (1994): «Is Inequality Harmful for Growth?», *American Economic Review*, 84, pp. 600-621.

POPPER, Karl (1988): «The Open Society and its Enemies Revisited», *The Economist*, 307, 23 de abril, pp. 25-28.

PRZEWORSKI, Adam (1985): *Capitalism and Social Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam, y John SPRAGUE (1986): *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*, Chicago, University of Chicago Press.

PRZEWORSKI, Adam (1990): *Economic Barriers to Income Inequality under Capitalism. A Review of Some Recent Models*, Universidad de Chicago (manuscrito no publicado).

—, (1991): *Democracy and the Market*, Nueva York, Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam, Mike ALVAREZ, José Antonio CHEIBUB, y Fernando LIMONGI (2000): *Democracy and Development*, Nueva York, Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam (2010): *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nueva York, CambridgeUniversity Press.

PRZEWORSKI, Adam, e Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA (2012): *Democracia y Socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RAKOWSKI, Eric (1991): *Equal Justice*, Oxford, Oxford University Press.

RAWLS, John (1971): *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press.

REYNAL-QUEROL, Marta (2002): «Ethnicity, Political Systems, and Civil Wars», *Journal of Conflict Resolution*, 46, pp. 29-54.

RIKER, William (1982): *Liberalism against Populism*, Prospect Heights, Waveland Press.

RODRIK, Dani (2012): *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W. W. Norton.

ROEMER, John (2001): *Political Competition*, Cambridge (MA), Harvard University Press.

ROGOFF, Kenneth, y Ann SIBERT (1988): «Elections and Macroeconomic Policy Cycles», *Review of Economic Studies*, 55, pp. 1-16.

ROGOFF, Kenneth (1990): «Political Business Cycles», *American Economic Review*, 80, pp. 1-16.

ROUBINI, Nouriel (2012): *Europe's Short Vacation*, Nueva York, Project Syndicate (13 de abril).

ROUSSEAU, Jean-Jacques (2004) [1762]: *El Contrato Social*, Madrid, Istmo.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2000): «The Political Basis of Support for European Integration», *European Union Politics*, 1, pp. 147-171.

—, (2010): *Más Democracia, Menos Liberalismo*, Madrid, Katz.

SARTORI, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham (N.J.), Chatham House Publishers.

SCHARPF, Fritz (1991): *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

SCHOFIELD, Norman (1996): «The Heart of a Polity», en Norman Schofield (ed.), *Collective*

Decision-Making: Social Choice and Political Economy, Boston, Kluwer.

SCHUMPETER, Joseph (1974) [1943]: *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin.

STIMSON, James, Michael MACKUEN, y Robert ERIKSON (1995): «Dynamic Representation», *American Political Science Review*, 89, pp. 543-565.

STIMSON, James (1999): «Party Government and Responsiveness», en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.

STOKES, Donald (1963): «Spatial Models of Party Competition», *American Political Science Review*, 57, pp. 368-377.

STOKES, Susan (ed.) (2001): *Public Support for Market Reforms in New Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.

TAWNEY, Richard H. (1952) [1931]: *Equality*, Londres, Allen and Unwin.

TAYLOR, Charles (1986): «The Nature and Scope of Distributive Justice», en Frank S. Lucash (ed.), *Justice and Equality Here and Now*, Ithaca, Cornell University Press.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1999) [1835 y 1840, 2 vols.]: *De la Démocratie en Amérique*, París, Gallimard.

TORREBLANCA, José Ignacio (2011): *La Fragmentación del Poder Europeo*, Barcelona, Icaria.

WALZER, Michael (1986): «Justice Here and Now», en Frank S. Lucash (ed.), *Justice and Equality Here and Now*, Ithaca, Cornell University Press.

WEBER, Max 1952 [1919]: *Le Savant et le Politique*, París, Librairie Plon.

WILLIAMS, Bernard (1962): «The Idea of Equality», en Peter Laslett y William G. Runciman (eds.), *Philosophy, Politics, and Society*, 2.ª serie, Oxford, Basil Blackwell.

WILLIAMSON, Mark (1999): *Stanley Baldwin; Conservative Leadership and National Values*, Cambridge, Cambridge University Press.

WITTMAN, Donald (1977): «Candidates with Policy Preferences: A Dynamic Model», *Journal of Economic Theory*, 14, pp. 180-189.

WITTMAN, Donald (1983): «Candidate Motivation: A Synthesis of Alternative Theories», *American Political Science Review*, 77, pp-142-157.

WITTMAN, Donald (1990): «Spatial Strategies When Candidates Have Policy Preferences», en James Enelow y Melvin Hinich (eds.), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Nueva York, Cambridge University Press.

—, (1995): *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient*, Chicago, University of Chicago Press.

ZALLER, John (1992): *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Nueva York, Cambridge University Press.

Índice

Índice